La réforme
des institutions financières
au Québec

écloisonnement des intermédiaires

Document de consultation

Québec

88-05703/

DÉCLOISONNEMENT DES INTERMÉDIAIRES

Document de consultation

Ministre délégué aux Finances
et à la Privatisation

Avril 1988

Édition réalisée et distribuée:
Cabinet du Ministre délégué aux
Finances et à la Privatisation

(418) 643-8574

Version anglaise également disponible

Graphisme de la couverture:
Communication Francine Bouchard

© Gouvernement du Québec
Dépôt légal - 1er trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-18463-7

En octobre dernier, je déposais un document d'orientation sur la réforme des institutions financières au Québec dans lequel j'indiquais ma volonté de poursuivre le décloisonnement, entre autres celui du cadre de contrôle des intermédiaires de marché qui, sans contredit, demeure l'une de mes priorités.

Il me fait donc plaisir de présenter à l'ensemble de l'industrie des services financiers et à la population en général un document de consultation à ce sujet.

De par la nature diversifiée des besoins du consommateur et des caractéristiques distinctes de chaque groupe d'intermédiaires, il existe plusieurs modèles de décloisonnement. Le gouvernement du Québec n'entend pas privilégier un modèle unique, mais verra à s'assurer que le consommateur soit bien protégé et qu'il puisse bénéficier du décloisonnement, tout en donnant aux intermédiaires les moyens nécessaires pour affronter la concurrence.

D'autre part, le Québec a toujours été à l'avant-garde dans la restructuration de l'industrie financière, notamment au niveau du contrôle des intermédiaires. C'est dans cette voie que je veux poursuivre et doter nos intermédiaires de cadres d'opération modernes, innovateurs et résolument tournés vers l'avenir.

Les intermédiaires de marché souhaitent vivement se prévaloir des avantages du décloisonnement. A cette fin, les milieux concernés seront appelés à se faire entendre prochainement en commission parlementaire. Par conséquent, le présent document se veut un outil de base et, à la lumière des orientations retenues, servira à établir de nouvelles mesures législatives et réglementaires.

PRÉFACE

L'ensemble de ces mesures pourraient être contenues dans une nouvelle "loi générale sur les intermédiaires" regroupant les agents, courtiers et planificateurs financiers et leur permettraient d'envisager l'avenir avec confiance.

Lors de la commission parlementaire, j'espère obtenir de toutes les parties intéressées des commentaires articulés sur les orientations et avenues contenues dans ce document.

En tenant compte des commentaires qui seront formulés, je serai en mesure d'établir les priorités et de procéder, par la suite, à la réforme souhaitée dans les meilleurs délais.

Le ministre délégué aux Finances
et à la Privatisation,

Pierre Fortier

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 3

INTRODUCTION 11

PARTIE 1

ÉTAT DE LA SITUATION ACTUELLE - ASSURANCES 21

1.1 Les pouvoirs actuels 21

1.1.1 Les assurances de personnes 23
1.1.2 Les assurances de dommages 25
1.1.3 La problématique globale 28
1.1.4 La remise en cause 29

1.2 Le régime de contrôle et de surveillance des intermédiaires 29

1.2.1 Les assurances de personnes (personnes contrôlées) 30
1.2.2 Les assurances de dommages (personnes contrôlées) 31
1.2.3 Les intermédiaires d'assurances non contrôlés 33
1.2.4 L'exercice de contrôle et la déontologie 36
1.2.5 La problématique 38
1.2.6 La remise en cause 42

1.3 La rémunération des intermédiaires 43

1.3.1 Les assurances de personnes 43
1.3.2 Les assurances de dommages 46
1.3.3 L'évaluation du système 47
1.3.4 La problématique 49
1.3.5 La remise en cause 50

1.4 La formation 51

1.4.1 En assurances de personnes 52
1.4.2 En assurances de dommages 54
1.4.3 La problématique 55
1.4.4 La remise en cause 57

TABLE DES MATIÈRES

1.5 Les experts en sinistres 58

1.5.1 L'état de la situation 59
1.5.2 La formation 61
1.5.3 Le mandat et la rémunération des experts en sinistres 62
1.5.4 Le décloisonnement des champs d'activités ... 63
1.5.5 Le contrôle et la surveillance des experts en sinistres 64
1.5.6 La problématique 65
1.5.7 La remise en cause 65

PARTIE II

ÉTAT DE LA SITUATION ACTUELLE - VALEURS MOBILIÈRES 71

2.1 Les pouvoirs actuels 71

2.2 Le régime de contrôle et de surveillance des intermédiaires 73

2.3 La rémunération des intermédiaires 74

2.4 La formation 75

2.5 La remise en cause 76

PARTIE III

DÉCLOISONNEMENT DES INTERMÉDIAIRES ET AVENUES PROPOSÉES 79

3.1 L'élargissement des champs de pratique 80

3.1.1 Les agents d'assurances de personnes 80
3.1.2 Les courtiers d'assurances de dommages 81
3.1.3 Les agents d'assurances de dommages 83

3.2 Les moyens permettant l'élargissement des champs de pratique - Cumul des permis VS la multidisciplinarité 84

3.2.1 L'examen des alternatives 84
3.2.2 L'encadrement - cumul des permis 85
3.2.3 Les équipes et cabinets multidisciplinaires . 86

3.3 Les réseaux 86

3.3.1 La définition de réseaux 86
3.3.2 L'état de la situation 88
3.3.3 La problématique 89
3.3.4 Les propositions retenues 90

3.4 La rémunération, la divulgation, le partage des commissions et les commissions de référence 93

3.4.1 L'état de la problématique 93
3.4.2 Les solutions envisagées 94
3.4.3 Les paramètres et modalités 94

3.5 Les propriétés de corporations d'agents de courtiers et de cabinets multidisciplinaires 96

3.5.1 L'état de la situation et la problématique .. 96
3.5.2 Les orientations 100

3.6 La surveillance, le contrôle et l'autoréglementation 101

3.6.1 L'encadrement, les intervenants, la compétence, la formation, les sanctions et la déontologie 101
3.6.2 Le nouveau rôle du gouvernement 103
3.6.3 La création du Conseil des assurances de personnes du Québec 104
3.6.4 Les autres conseils 105
3.6.5 La création d'un superconseil des intermédiaires 108

3.7 Les conseillers en planification financière 109

3.7.1 L'état de la situation 109
3.7.2 Les consultations antérieures 115
3.7.3 L'état de la problématique 116
3.7.4 Les propositions d'avenues de réglementation 126

CONCLUSION 137

INTRODUCTION

Dans les différents secteurs financiers et économiques, le rôle du gouvernement est de proposer des politiques et d'adapter la législation afférente afin d'assurer un juste équilibre entre les diverses formes de développement des agents économiques et les besoins de protection du public consommateur et investisseur.

Les motifs appuyant le décloisonnement sont essentiellement d'ordre économique. Depuis quelques années, l'environnement financier est en perpétuelle mutation et il est de la volonté de l'État d'adapter ses législations afin d'amener nos institutions à être plus concurrentielles et présentes sur le marché national et étranger. Il est également important de permettre à nos intermédiaires d'offrir à leurs clients les nouveaux produits et services rendus disponibles par le décloisonnement, et ce, dans le contexte de l'internationalisation du capital.

Conscient de la nouvelle dynamique de changement dans les marchés des capitaux et soucieux de protéger le consommateur, le gouvernement du Québec entend adopter une réglementation qui soutiendra la croissance et l'efficacité du secteur financier québécois et permettra d'être davantage en mesure d'affronter toute concurrence.

Le décloisonnement et les institutions

De par sa définition, le décloisonnement de l'industrie des services financiers vise essentiellement l'élimination partielle des cloisons séparant les quatre piliers traditionnels soit le secteur des fiducies, les banques, l'assurance et les valeurs mobilières.

Toutefois, il y a lieu de préciser que décloisonnement et déréglementation ne sont pas synonymes. Pour sa part, le décloisonnement permet à certains intervenants d'avoir des activités diversifiées, s'il est réglementé adéquatement. Dans cette optique, la réglementation des sociétés financières sera accentuée pour prévenir, entre autres, les conflits d'intérêt et contrôler les transactions intéressées dans un souci de protection accrue du consommateur.

Par conséquent, chaque institution financière continuera d'être réglementée par sa législation afférente. Cependant, une partie de ses activités pourrait désormais se confondre avec celles d'un autre type d'institution et lui permettrait de faire bénéficier sa vaste clientèle de services multiples.

Les dirigeants des institutions financières québécoises ont toujours su prendre avantage des possibilités offertes par les lois du Québec et nous sommes confiants qu'il en sera de même dans l'avenir. Déjà, plusieurs groupes financiers se sont constitués et se disent prêts à relever de nouveaux défis. C'est le cas notamment de La Laurentienne et de l'Alliance-Industrielle.

D'autres groupes s'inscrivent aussi dans cette foulée. Qu'il suffise de mentionner Les Coopérants dont le gouvernement du Québec autorisait la conversion de la Mutuelle des Coopérants, en compagnie à charte québécoise, ce qui lui permet de bénéficier des avantages de notre législation. Il est évident que ce groupe, avec la création récente de la corporation financière Entraide-Coopérant, amorcera une concurrence agressive dans toutes les régions du Québec.

Pour sa part, la Mutuelle des fonctionnaires du Québec, autre compagnie en progression rapide, s'est récemment dotée d'une société de portefeuille, la corporation financière MFQ. Cette corporation regroupe les services non exclusifs à la fonction publique et est vouée au développement "hors marché" de la Mutuelle. Il y a certes d'autres groupes en émergence et nous comptons les encourager et les appuyer.

Du côté du secteur des valeurs mobilières, les sociétés de fidéicommis ont été les premières à obtenir une inscription de courtier d'exercice restreint, suivies par certaines banques canadiennes pour leurs activités d'intermédiaires en valeurs mobilières. Le gouvernement et la Commission des valeurs mobilières du Québec leur ont donné la possibilité d'élargir graduellement leurs activités et de saisir l'opportunité d'offrir divers services, par le biais de leurs succursales, et ce, en collaboration avec d'autres institutions.

Rappelons que les Placements BNE Inc. ont été les premiers à s'inscrire et obtenir le titre de courtier de plein exercice à une filiale de banque canadienne en novembre 1986. Depuis, les Placements CIBC et Placements Banque Nationale Inc. se sont prévalus de cette inscription.

Cette vitalité de ce secteur s'est traduite, au cours de l'exercice 1987-1988, par la réception à la Commission des valeurs mobilières du Québec de 48 avis de prise ou de renforcement de positions importantes, dont 15 impliquaient directement ou indirectement une institution financière.

Le gouvernement du Québec ne peut que se réjouir de ces orientations puisqu'elles placent nos institutions financières en position privilégiée.

Le décloisonnement et les consommateurs

A ce jour, le décloisonnement n'a pas permis aux consommateurs de profiter de toutes les opportunités auxquelles ils sont en droit de s'attendre. En effet, le réseau de distribution n'a été que partiellement décloisonné et l'adaptation aux nouvelles réalités ne se fait que graduellement.

D'une part, le décloisonnement suscitera une plus grande flexibilité et diversité dans l'offre de produits et services financiers et, d'autre part, amplifiera le mouvement d'expérimentation de nouvelles méthodes de distribution.

Ultimement, le décloisonnement procurera aux consommateurs un environnement plus large de protection de leurs épargnes et de leurs droits. Pour investir, le public doit avoir confiance et il appartient au gouvernement de s'en assurer.

Le décloisonnement et les modes de distribution

Selon plusieurs études, la distribution est considérée comme le facteur déterminant dans le processus de décision d'achat de produits financiers.

Les modes de distribution les plus largement utilisés se retrouvent au niveau des agents, courtiers et employés d'institutions financières. Toutefois, d'autres avenues sont expérimentées, soit la vente par correspondance et l'accès direct par informatique.

Certaines tendances laissent croire que la vente par correspondance (marketing direct) et la vente par réseau informatique prendront de plus en plus d'importance.

L'intermédiaire de marché est une composante majeure des modes de distribution.

Il s'agit d'une personne morale ou physique qui sert de lien entre l'acheteur et le vendeur d'un même produit. De façon générale, il n'agit pas à titre de contrepartiste dans une transaction, bien qu'il puisse le faire dans certains secteurs.

Le rôle d'intermédiaire s'apparente souvent avec celui de conseiller, particulièrement auprès de l'acheteur, voire même du vendeur de produits ou de services. Par ailleurs, il peut parfois exercer des activités de conseiller sans être intermédiaire dans la vente.

C'est conscient de cette réalité que le gouvernement du Québec n'a jamais hésité à leur donner l'encadrement nécessaire. En 1963, le gouvernement du Québec a été le premier et le seul, pendant plusieurs années, à avoir une Loi créant l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec, groupe autoréglementé et responsable de son cadre de déontologie.

De plus, en 1965, le Surintendant des assurances du Québec reconnaissait l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec et permettait à cette dernière de conférer à ses membres le droit d'exercer la profession d'assureur-vie et d'en appliquer le code de déontologie.

Ainsi, le Québec se démarquait clairement des autres juridictions canadiennes et continue de le faire. En effet, le gouvernement du Québec annonçait l'an dernier la formation d'un conseil des assurances de personnes qui concrétisera sa volonté d'autoréglementation de ce secteur. Cette décision fait suite à l'accord intervenu entre l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec et l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. Un projet de loi modifiant la Loi sur les assurances et permettant de procéder dans cette direction sera bientôt déposé à l'Assemblée nationale.

Lors de la révision du cadre de contrôle, le gouvernement privilégiera les associations québécoises en leur permettant de jouer un rôle essentiel au sein des futurs conseils. Nos intermédiaires auront à leur disposition des normes de déontologie, de formation et de perfectionnement bien adaptées au contexte québécois.

Le présent document de consultation constitue l'amorce décisive du décloisonnement des intermédiaires de marché. L'une des premières étapes législatives visera les courtiers d'assurances et élargira leur cadre d'opération. D'autres modifications toucheront les agents d'assurances, les planificateurs financiers et les courtiers en valeurs mobilières.

Les modifications envisagées concerneront les intermédiaires régis par l'Inspecteur général des institutions financières et la Commission des valeurs mobilières du Québec. Pour ce qui est des autres intermédiaires, le décloisonnement devra se faire par le biais des autorités régissant leur propre secteur d'activités.

La première partie du document présente la situation du secteur des assurances. La deuxième a trait au secteur des valeurs mobilières. Enfin, la troisième partie offre certaines avenues en ce qui a trait à l'élargissement des champs de pratique, au cumul des permis, à la multidisciplinarité, à l'établissement de réseaux, à la rémunération, aux commissions, aux ventes liées, aux conflits d'intérêts, à la divulgation, aux notions de propriété de cabinet, aux normes de surveillance et d'autoréglementation et, enfin, aux conseillers en planification financière.

Le décloisonnement des intermédiaires de marché suscite beaucoup d'intérêt. A cet effet, les discussions devront se faire à la lumière de l'état de la situation, des questions soulevées, des avenues proposées dans le présent document et du souci de protection accrue du consommateur.

PARTIE 1

1.1 Les pouvoirs actuels

En 1986, les primes perçues par les assureurs privés ayant un permis d'exercer au Québec totalisaient quelque 7,2 milliards de dollars, dont 4,2 milliards de dollars pour les contrats d'assurances de personnes et 3,0 milliards de dollars pour les contrats d'assurances de dommages(1).

En contrepartie, les assureurs ont versé à leurs assurés québécois 5,1 milliards de dollars, soit 3,2 milliards de dollars en prestations et participations aux bénéfices reliés aux contrats d'assurances de personnes et 1,9 milliard de dollars en vertu de règlements de sinistres survenus dans le secteur des assurances de dommages.

Ces chiffres illustrent bien l'ampleur de la fonction commerciale associée au domaine des assurances au Québec, plus particulièrement en ce qui a trait à la promotion des ventes et au service après vente. Près de 80% des ventes d'assurances au Québec nécessitent l'intervention d'intermédiaires spécialisés. Ils constituent en quelque sorte le système de distribution qu'a privilégié, depuis plus de 50 ans, l'industrie de l'assurance pour rejoindre sa clientèle. Le système de distribution des produits d'assurances se distingue de celui des institutions financières de dépôts où cette fonction est effectuée par un réseau de succursales établi.

Même si les modes de distribution ne se limitent pas uniquement aux agents et courtiers, les consommateurs québécois utilisent,

---

(1) Rapport annuel sur les assurances, 1986, Inspecteur général des institutions financières.

dans une grande proportion, leurs services pour couvrir leurs besoins en assurances. Ces intermédiaires ont pour fonction:

- d'établir les besoins d'assurances du client;
- de conseiller le client sur les diverses couvertures d'assurances pouvant répondre à ses besoins;
- de rechercher le produit le plus approprié pour le client;
- de demander l'émission de la police d'assurances;
- de transmettre la police d'assurances au client et de lui en expliquer l'étendue et les restrictions;
- de percevoir la prime;
- de répondre aux requêtes du client et d'acheminer toute demande de modifications à la police en cours de contrat;
- d'aider le client à produire sa réclamation en cas de sinistre.

Il est à noter que la définition d'agent d'assurances que l'on retrouve dans la Loi sur les assurances recoupe toutes ces fonctions. En outre, tout acte de vente implique la sollicitation, une partie de conseil et un service après vente, et ce, sans qu'il soit pour autant nécessaire de l'ajouter à la description de l'activité de vente.

L'agent et le courtier d'assurances effectuent généralement ces tâches à titre de travailleurs autonomes et leur rétribution prend habituellement la forme d'une commission payée par l'assureur.

1.1.1 Les assurances de personnes

La distribution par le système d'agences est le lot du secteur des assurances de personnes. En effet, les compagnies d'assurance-vie ont traditionnellement joué le double rôle de producteur et de distributeur. Par conséquent, plusieurs assureurs-vie, détenteurs de certificats émis par l'Inspecteur général des institutions financières ou membres de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec, signent des contrats d'exclusivité avec un assureur, même si au Québec le certificat d'agent d'assurance-vie permet la représentation multiple.

Au Québec, environ 13 700 agents distribuent des produits d'assurances de personnes, 7 900 sont licenciés par l'Inspecteur général des institutions financières alors que 5 800 sont membres de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec, association accréditée par l'Inspecteur général des institutions financières. L'Inspecteur émet également 1 500(2) certificats aux sociétés et corporations d'agents exerçant les mêmes fonctions.

En septembre 1986, le gouvernement du Québec a adopté un règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur les assurances en vue de permettre aux agents titulaires d'un certificat d'agent d'assurance-vie de cumuler plusieurs certificats, les habilitant ainsi à vendre une gamme plus élargie de produits financiers.

Depuis, ces agents peuvent distribuer des produits d'assurance-vie, accidents et maladie, des produits d'assurances de dommages

---

(2) Inspecteur général des institutions financières.

ainsi que des produits reliés à l'épargne collective, aux plans de bourses universitaires et aux obligations d'épargne puisque la Commission des valeurs mobilières du Québec autorise certaines catégories de représentants en valeurs mobilières à vendre des produits d'assurance-vie comme activité complémentaire.

Les titulaires d'un double certificat en assurances de personnes et en assurances de dommages représentent environ 20% des agents d'assurances de personnes au Québec et on les retrouve surtout comme agents captifs pour un assureur offrant les produits des deux secteurs.

Les représentants d'une compagnie d'assurance-vie désireux d'effectuer des opérations en épargne collective doivent être inscrits auprès de la Commission des valeurs mobilières du Québec et toutes les opérations sur valeurs faites pour le compte d'un client doivent l'être par l'intermédiaire de la compagnie d'assurance-vie qui exerce comme courtier. En effet, un représentant ne peut transmettre les ordres ou les fonds de ses clients directement à un fonds commun de placement ou à la société d'investissement à capital variable. De même, une compagnie d'assurances ou un de ses représentants inscrits ne peut faire de remises à un représentant non inscrit auprès de la Commission.

Exception faite de la distinction entre assurances de personnes et assurances de dommages où les intermédiaires doivent détenir un certificat les habilitant à offrir les produits de chacun des secteurs. La législation ne favorise pas la spécialisation puisque les certificats se limitent à la vente des produits du secteur, quelle qu'en soit la complexité. Cette distinction est d'autant plus importante que le certificat en assurances de

personnes donne droit à la représentation multiple et permet à son détenteur d'offrir les produits de plusieurs compagnies d'assurance-vie.

La Loi sur les assurances stipule que les titulaires de certificats d'agents d'assurances doivent se limiter à l'exercice de leur profession, sauf si les règlements autorisent des activités accessoires ou complémentaires aux activités normales d'un représentant. L'agent peut donc cumuler les certificats en assurances de dommages et en assurances de personnes, auxquels il peut ajouter, s'il détient un certificat en assurances de personnes, un enregistrement comme représentant en épargne collective. On peut également ajouter, à titre d'activité complémentaire, le certificat d'agent d'assurances de voyage qui autorise son titulaire à vendre de l'assurance reliée à un voyage (bagages, maladie, accident, etc.).

Ainsi, les agents d'assurance-vie peuvent oeuvrer à l'intérieur d'un cadre d'exercice relativement large en autant qu'ils cumulent les certificats.

1.1.2 Les assurances de dommages

Les courtiers:

Contrairement au secteur des assurances de personnes où le distributeur est lié à la compagnie qui l'emploie, en assurances de dommages, l'intermédiaire a plutôt un statut d'entrepreneur indépendant. De fait, la distribution des produits de ce secteur s'effectue, en grande partie, par courtage dont l'exercice est réservé aux membres de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec en vertu d'une loi sanctionnée en 1963.

Les 5 500 courtiers regroupés dans 2 400 cabinets de courtage assurent la mise en marché de plus de 85% du volume d'affaires des assurances de dommages au Québec.

Bien que l'acte de courtage soit réservé exclusivement aux membres de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec, l'Inspecteur général des institutions financières émet un nombre limité de certificats à représentations multiples à certains courtiers non membres de l'Association, exerçant à ce titre avant 1963, ainsi qu'à des corporations de courtiers agissant par l'entremise de membres de l'Association.

Même si l'activité des courtiers membres de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec est principalement réservée au secteur des assurances de dommages, plusieurs courtiers possèdent un permis d'assurance-vie. Une étude effectuée auprès des propriétaires de cabinets de courtage indique que 72% détenaient un permis d'assurance-vie. Cette enquête précise aussi que près de 7% des revenus d'un cabinet de courtage provenaient du secteur de l'assurance-vie(3).

En effet, les corporations de courtiers d'assurances de dommages ont tendance, depuis quelques années, à développer une section assurance-vie qui couvre l'épargne collective, les bourses universitaires et les obligations d'épargne et à la confier à un assureur-vie de carrière, étant donné que la Loi sur les courtiers d'assurances défend aux membres de l'Association détenant

---

(3) Samson, Alain, Portrait économique des courtiers d'assurances du Québec, Chaire en assurances, Université Laval, pp. 43 et 134.

un permis d'assurance-vie d'exercer dans l'épargne collective, les bourses universitaires et les obligations d'épargne.

La législation québécoise permet ainsi à un assureur-vie et à un courtier d'assurances de dommages de s'associer, à la condition que la corporation formée cumule les permis requis.

Enfin, certains courtiers d'assurances de dommages ayant des contrats avec les Lloyd's effectuent le règlement des sinistres, pour les polices d'assurances souscrites par son entremise auprès de ces assureurs. Des modalités et limites précises encadrent toutefois cette fonction.

Les agents:

La distribution des produits d'assurances de dommages se fait par 2 500 agents détenant un certificat émis par l'Inspecteur général des institutions financières. Ces agents agissent à titre exclusif pour le compte d'assureurs dont la distribution est effectuée sur une base directe. Ce mode de distribution en direct accapare environ 13% du marché et répond aux besoins des consommateurs désireux d'obtenir de l'assurance sans avoir recours aux services d'un courtier.

Les agents d'assurances de dommages ont la possibilité d'exercer aussi dans le secteur des assurances de personnes, en autant qu'ils se qualifient et obtiennent le certificat requis (produits d'assurance-vie, accidents et maladie). Ils peuvent ainsi offrir des produits reliés à l'épargne collective, aux plans de bourses universitaires et aux obligations d'épargne.

1.1.3 La problématique globale

La réglementation du cadre d'exercice des agents d'assurance-vie a été modifiée en 1986 dans le but de permettre le cumul des certificats et de l'adapter au nouveau contexte de décloisonnement. Toutefois, cette avenue n'est pas complètement en accord avec la voie de la diversification institutionnelle que plusieurs compagnies d'assurance-vie ont adoptée depuis leur décloisonnement.

Cette situation des intermédiaires d'assurance est jumelée à une conjoncture de croissance plutôt modeste par ce secteur depuis plusieurs années.

En assurances de personnes, cette croissance modérée est attribuable au fait que les consommateurs ont modifié leur comportement quant à l'acquisition de produits financiers. De plus en plus, ils canalisent leurs épargnes vers les institutions où la concurrence est farouche et la clientèle difficile à conserver. En outre, le bassin de population assurable est en décroissance à cause, entre autres, d'une baisse démographique. Par conséquent, les besoins sont davantage axés vers des produits d'assurances temporaires et génèrent moins de revenus pour les assureurs et agents qui en font la distribution.

Dans le secteur des assurances de dommages, la progression de la demande est également modeste et affiche une croissance lente.

D'autre part, on constate que les assureurs procèdent à une évaluation de leur mode de distribution pour en améliorer les coûts et l'efficacité. Cette formule assure un meilleur contrôle de

la distribution et un accès plus direct à la clientèle et a pour effet de limiter l'intervention des intermédiaires dans la mise en marché de produits dits "standards".

En contrepartie, pour satisfaire les nouvelles exigences de la clientèle, les assureurs orientent davantage leurs choix vers des représentants ayant des qualifications supérieures et pouvant jouer le rôle de conseillers associés à la mise en marché de produits sophistiqués.

1.1.4 La remise en cause

Afin d'accroître la qualité des services offerts aux consommateurs et de stabiliser le système de distribution, il y aurait lieu d'examiner la possibilité de doter les intermédiaires d'un cadre de contrôle et d'opération mieux adapté.

Il serait peut-être également nécessaire de mettre en place des mécanismes adéquats visant à accroître la formation des intermédiaires en fonction de la demande plus exigeante du marché et d'élargir le cadre d'exercice des courtiers d'assurances de dommages.

1.2 Le régime de contrôle et de surveillance des intermédiaires

Actuellement, les distributeurs des compagnies d'assurances et de courtage en valeurs mobilières sont traités différemment de ceux d'autres institutions de dépôts (banques, caisses populaires, sociétés de fiducie) où les préposés sont généralement des salariés rattachés à une succursale et non sujets au contrôle direct de l'État ou à une certification professionnelle.

Ces préposés ne peuvent vendre de l'assurance. Actuellement, seuls les courtiers d'assurances de dommages, les agents dûment qualifiés par l'Inspecteur général des institutions financières ou sous contrat avec une compagnie d'assurances et les membres de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec ont droit de pratique et sont soumis à des normes de contrôle et de surveillance.

1.2.1 Les assurances de personnes (personnes contrôlées)

En assurances de personnes, l'intermédiaire est l'assureur-vie. Il agit comme vendeur autonome et peut se lier à une compagnie d'assurance-vie par contrat d'exclusivité ou peut représenter plus d'une compagnie d'assurance-vie par des contrats de courtage. L'assureur-vie doit subir un examen de l'Inspecteur général des institutions financières avant d'obtenir un certificat délivré par ce dernier (soit 7 900) ou devenir membre de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec (5 800 agents)(4).

En vertu de la Loi sur les assurances (L.R.Q., c. A-32), nul ne peut utiliser le titre d'agent d'assurances, ni exercer en cette qualité s'il ne possède pas un certificat délivré à cet effet par l'Inspecteur général des institutions financières ou s'il n'est pas membre d'une association ou corporation professionnelle d'agents ou de courtiers agréés par l'Inspecteur général

---

(4) Op. cit., note 2.

des institutions financières ou s'il ne travaille pas pour une société mutuelle (société de secours mutuels).

Pour sa part, l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec est reconnue par l'Inspecteur général des institutions financières, d'où le pouvoir discrétionnaire qui lui est ainsi conféré. Le "sociétariat" à cette association tient lieu de certificat requis par la loi et elle exerce donc ses propres contrôles. En outre, certaines conditions sous-tendent cette reconnaissance et l'adhésion à l'Association n'est pas obligatoire. Par conséquent, tout individu peut décider d'obtenir un certificat de l'Inspecteur général des institutions financières. Toutefois, les règles pourront changer puisque le gouvernement a déjà annoncé son intention de former un conseil des assurances de personnes au Québec qui centralisera en un organisme unique tout le contrôle des intermédiaires de ce secteur.

1.2.2 Les assurances de dommages (personnes contrôlées)

En assurances de dommages, le droit de pratique est dévolu aux courtiers d'assurances de dommages qui, comme nous l'avons déjà souligné, détiennent environ 85% du marché et aux agents exclusifs.

Le courtier d'assurances de dommages est un intermédiaire autonome qui représente nécessairement plus d'un assureur de dommages. Il doit être membre de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec et maintenir comme unique occupation celle de courtier d'assurances. Accessoirement, il peut agir à titre d'agent d'assurances de personnes.

D'un autre côté, l'agent exclusif en assurances de dommages est un employé à commission ou salaire, obligatoirement rattaché à une compagnie d'assurances de dommages, et doit subir un examen de l'Inspecteur général des institutions financières avant d'avoir droit à un certificat.

L'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec est reconnue par la Loi sur les courtiers d'assurances (L.R.Q., c. C-74). Cette loi renferme un caractère exclusif du titre et de l'exercice de la profession de courtiers d'assurances. Les seules exceptions sont les titulaires détenteurs d'un certificat émis par l'Inspecteur général des institutions financières avant 1963.

L'Association est autonome, tant pour l'admission que pour le contrôle de ses 5 500 membres. Cependant, la loi stipule que l'Inspecteur général des institutions financières peut, en appel d'une décision du conseil d'administration, maintenir ou modifier dans certains cas la décision dudit conseil et statuer sur l'admission ou la réadmission d'un membre. L'Inspecteur général des institutions financières n'a toutefois aucun pouvoir d'intervenir sur l'Association, quoique les règlements soient approuvés par le gouvernement.

En 1963, cette association est devenue un corps professionnel chargé d'établir les mécanismes d'accès à la profession, la formation de ses membres et pour appliquer leur code de déontologie. **Afin d'éviter tout conflit d'intérêt avec son mandat de protection du public et la conduite de ses membres, l'Association ne peut s'occuper de la défense des intérêts économiques de ses membres (article 45 de la loi).** Ceci est le mandat du

Regroupement des cabinets de courtage d'assurances du Québec. C'est donc pleinement conscient de l'importance du rôle de surveillance et de l'application du code de déontologie que le gouvernement a fait adopté le Projet de loi 3 à l'Assemblée nationale en juin 1987. Cette loi a rendu opérationels et valides le Bureau de discipline et le Comité d'éthique de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec, puisqu'en 1986, une décision de la Cour supérieure du Québec invalidait le Bureau de discipline créé en 1964.

De plus, en décembre 1987, le gouvernement a adopté un règlement qui permet à l'Association de se doter des outils nécessaires pour appliquer les règles de discipline.

Pour ce qui est de l'agent exclusif en assurances de dommages (environ 2 500 au Québec)(5), ce dernier doit détenir un certificat émis par l'Inspecteur général des institutions financières et est de ce fait sujet à son contrôle. Cependant, l'article 420 v) de la Loi sur les assurances prévoit que le gouvernement peut adopter des règlements pour "soustraire de l'obligation d'obtenir un certificat toute catégorie de membre du personnel d'un assureur qu'il indique". A ce jour, ce pouvoir réglementaire n'a pas été utilisé pour les agents exerçant en assurances de dommages.

1.2.3 Les intermédiaires d'assurances non contrôlés

Les intermédiaires d'assurances non contrôlés regroupent tous ceux qui ne détiennent pas un permis en assurances et qui oeuvrent dans ce secteur et dont certains font affaires directement avec la clientèle.

---

(5) Op. cit., note 2.

Les actuaires, notaires, avocats, comptables:

Tout actuaire, notaire, comptable ou avocat peuvent agir en assurances de personnes à titre de conseillers en avantages sociaux ou en planification fiscale et successorale, tant et aussi longtemps qu'ils n'effectuent pas de vente. Ils sont rémunérés à honoraires et non à commission. S'ils sont rémunérés à commission, ils doivent par contre détenir un certificat. Le partage des commissions étant interdit, un agent d'assurances ne peut s'associer à un comptable ou un avocat et partager sa commission. La problématique particulière des conseillers en planification financière est abordée à la section 3.7 du présent document.

Les préposés aux formulaires d'adhésion:

En assurances collectives, le preneur doit être en mesure de pourvoir à l'administration d'un contrat-cadre ainsi qu'à la perception et la remise des primes. Les compagnies d'assurances peuvent verser des remboursements de frais encourus n'excédant pas 5% de la prime au preneur du contrat-cadre pour percevoir les primes des adhérents. Habituellement, le contrat collectif est émis à un créancier pour lui permettre de faire assurer la vie ou la santé des débiteurs ou épargnants.

Toutes les banques, les caisses d'épargnes et de crédit, les compagnies de fiducie, les compagnies de placements, les compagnies de fonds mutuels ou les corporations exerçant des activités similaires peuvent souscrire un contrat d'assurances collectives sur la vie des épargnants, à concurrence des sommes déposées, à être déposées, investies ou à être investies auprès du preneur. Pour ce faire, le créancier (preneur) complète et fait signer à l'adhérent un formulaire d'adhésion.

Les personnes chargées de faire compléter les formulaires d'adhésion ne sont pas obligées de détenir un quelconque certificat.

Les employés d'un courtier:

La Loi sur les courtiers d'assurances autorise l'employé d'un courtier à négocier ou placer des risques, à délivrer des polices et à percevoir des primes, à la condition que le tout soit fait pour le compte de l'employeur et non pour son compte personnel. Ces intervenants ne font l'objet d'aucune réglementation particulière même si, très souvent, un client fait affaires uniquement avec ces employés non contrôlés.

Les courtiers en douanes:

Un courtier en douane n'exerce pas en assurances puisque ses activités se limitent au dédouanement des marchandises pour le compte de ses clients. Par contre, il peut agir à titre de gestionnaire du transport de marchandises d'un endroit à un autre et est alors connu sous le titre de transitaire.

Selon l'opération qu'il effectue, il réalise certains travaux relatifs à l'assurance:

- lors d'exportation, il doit rédiger un certificat d'assurance exigé par les banques;

- lors d'importation, il remplit un bordereau décrivant la marchandise, la méthode de transport, le montant assuré, les villes de transit et le taux d'assurance.

Tout formulaire complété est expédié à un courtier d'assurances. En conséquence, le transitaire réalise des activités d'assurances sous la juridiction d'un courtier d'assurances. Il y a lieu de noter que ce type de police d'assurances existe partout dans le monde et dépend des termes de vente et d'achat.

Pour les transports usuels, les courtiers d'assurances transigent habituellement avec des assureurs autorisés. Par contre, dans certains cas ou selon les termes d'un contrat, ils doivent transiger avec des assureurs non autorisés mais spécialisés dans le secteur maritime.

Pour la prime, le transitaire paie au courtier d'assurances le montant convenu. Toutefois, le montant facturé à l'assuré est laissé à la discrétion du transitaire, selon les pratiques usuelles.

1.2.4 L'exercice de contrôle et la déontologie

Il appartient à l'Inspecteur général des institutions financières de faire respecter la loi et son règlement d'application par les agents et corporations sous sa juridiction tandis que l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec et l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec doivent voir au respect de leur code de déontologie respectif.

Cependant, pour les agents relevant directement de sa compétence, l'Inspecteur général des institutions financières n'a pas le pouvoir d'édicter un véritable code de déontologie. Certaines pratiques sont interdites par la loi et d'autres en vertu d'un

pouvoir de réglementation. Considérant les diverses caractéristiques reliées à la pratique de la profession d'agent d'assurances, il y a toutefois une incohérence, ce qui en rend difficile l'application. A titre d'exemple, les dispositions prohibitives de la Loi sur les assurances impliquent des infractions pénales ne pouvant pas faire l'objet d'une annulation ou suspension de certificat d'un individu, ce qui est par contre réalisable dans le code de déontologie des associations. Pour que l'Inspecteur puisse annuler ou suspendre le certificat d'un individu, en cas de contravention aux règles de déontologie, il doit y avoir condamnation pénale ou il doit démontrer que la pratique de l'individu est négligente ou malhonnête. L'individu doit donc avoir commis une infraction.

Pour ce qui est des associations, leur code de déontologie correspond sensiblement à la Loi sur les assurances. Les comités de discipline des associations ont à appliquer les mêmes dispositions, mais dans un contexte différent, où l'uniformisation du traitement des plaintes n'est pas nécessairement assurée et où le traitement des inculpés peut différer selon le tribunal devant qui ils comparaissent. Par conséquent, le public est-il assuré adéquatement lorsque nous constatons que:

- les règles actuelles de remplacements de polices en assurances de personnes ont tendance à mieux protéger les assureurs et les intermédiaires plutôt que le public, puisque les plaintes sont portées par les assureurs ou les agents et très rarement par le public;

- la recommandation requise par l'assureur pour obtenir un certificat d'agent a très peu de valeur, l'Inspecteur général des institutions financières n'ayant aucun recours contre cet

assureur. De plus, cet assureur ne peut être tenu responsable d'un agent agissant pour le compte d'un autre assureur tel que le permet le certificat à représentations multiples en assurance de personnes;

- la Loi sur les assurances et son règlement d'application de même que les deux codes de déontologie des associations ne permettent pas d'indemnisation pour les assurés qui sont victimes de négligence de la part des intermédiaires ou des assureurs;

- les règles de déontologie continuent d'être basées sur le cloisonnement des activités alors que les producteurs de produits (institutions) sont déjà décloisonnés.

Le consommateur est sollicité de toutes parts et de diverses façons. Il est donc en droit de s'attendre à ce que les intermédiaires soient soumis à des règles d'éthique qui permettront de le protéger adéquatement. C'est au gouvernement qu'incombe cette responsabilité.

1.2.5 La problématique

A l'origine, le cadre de contrôle et de surveillance des agents d'assurances de personnes était axé sur la recommandation de l'agent par une compagnie d'assurances et sur l'encadrement de cet agent pas le système d'agences.

Ainsi, la compagnie d'assurances sélectionnait chacun de ses représentants, vérifiait ses antécédents, s'assurait de sa formation, fixait son cadre d'exercice et pouvait sanctionner ses

écarts de conduite en suspendant son certificat d'agent et son droit de pratique, tant et aussi longtemps que le représentant ne pouvait être de nouveau recommandé ou parrainé par un assureur.

C'est ce cadre qui prévaut encore aujourd'hui, sauf dans le cas des associations d'agents et de courtiers où l'État a donné ce pouvoir à leur comité de déontologie respectif.

L'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec a également obtenu l'annulation de l'obligation pour ses membres d'être recommandés par une compagnie d'assurances ainsi que le droit pour ses membres de conclure des contrats de distribution avec plus d'une compagnie d'assurances. Les courtiers d'assurances de dommages sont autonomes et non soumis aux compagnies d'assurances mais ils sont encore liés à ces compagnies par les contrats d'agences qu'il signent avec ces dernières (mode de rémunération à commission fixé par les compagnies d'assurances, double mandat de représentants de l'assuré et de l'assureur).

De ce fait, les compagnies d'assurances de dommages sont tenues, à toutes fins pratiques, de transiger avec les membres de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec, à moins qu'elles engagent des agents captifs qualifiés auprès de l'Inspecteur général des institutions financières.

En outre, au niveau de la vérification des antécédents, la législation a introduit des exigences minimales: ne pas être en faillite, ne pas avoir été condamné ou reconnu coupable d'un acte criminel ayant un lien avec l'emploi d'agent d'assurances

ou être suspendu comme membre d'une association d'agents ou de courtiers.

La loi a prévu qu'un détenteur de certificat émis par l'Inspecteur général des institutions financières ou un membre de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec devait être informé de ses manquements ou infractions et avoir été entendu pour justifier sa conduite avant que son droit de pratique ne lui soit retiré.

Dans le secteur des assurances de personnes, la majorité des plaintes ou manquements rapportés à l'Inspecteur général des institutions financières portent sur le remplacement des contrats d'assurances dont les manquements sont plus souvent rapportés par un autre agent ou une direction d'agence, que par l'assuré pénalisé par la transaction. En assurances de dommages, la nature des infractions commises par les courtiers et auxquelles des décisions ont été rendues par l'Association des courtiers se rapportent plus directmeent aux services dispensés à la clientèle puisqu'ils sont associés à diverses formes de négligences commises lors de l'exercice de la profession. Par ailleurs, l'indemnisation des victimes a toujours été laissée en suspens puisque les articles 337 à 339 de la Loi sur les assurances n'ont jamais été en vigueur.

Les principales lacunes du cadre de contrôle et de surveillance des intermédiaires peuvent être regroupées comme suit:

- la réglementation actuelle a subi des modifications mais continue d'être axée sur un modèle d'activités compartimentées ne cadrant plus avec les changements survenus au cours des dernières années;

- le fait d'être recommandé par une compagnie d'assurances de personnes a perdu toute sa signification puisqu'une telle recommandation se donne automatiquement et que celui qui l'a obtenue peut distribuer, outre des produits de cet assureur, des produits d'autres assureurs sans droit de regard sur ses faits et gestes;

- les courtiers ont tendance à déléguer les actes professionnels routiniers à des personnes non spécialisées, non titulaires d'un certificat et n'ayant reçu que très peu de formation préalable;

- les compagnies d'assurances exploitent de plus en plus de nouveaux modes de distribution (ventes par la poste, ventes au comptoir, informatique, etc.), lesquels ne requièrent pas nécessairement la présence d'une personne qualifiée;

- le client n'est pas toujours adéquatement renseigné sur les liens existant entre l'agent et la compagnie d'assurances;

- la déontologie n'est pas appliquée uniformément par des autorités de contrôle plus ou moins autonomes à cause notamment d'un manque d'harmonisation;

- la déontologie existante fait en sorte que seul celui qui commet une infraction peut être réprimandé, sans que ses supérieurs ou les compagnies qui ont retenu ses services ne soient mis en cause;

- la déontologie actuelle visant à protéger le public contre les abus est presqu'inopérante;

- les nouveaux produits sont très nombreux et d'une complexité telle que même les experts arrivent difficilement à compléter les tableaux comparatifs requis en vertu des articles 202 à 209 du règlement d'application de la Loi sur les assurances;

- l'indemnisation des victimes ne peut se faire puisque les articles 337 à 339 de la Loi sur les assurances n'ont jamais été en vigueur;

- le système de rémunération basée sur les bonis fait en sorte que le volume des ventes devient plus important pour les agents et directeurs d'agence et favorise le recrutement de nouveaux agents d'expérience pour acquérir une clientèle.

1.2.6 La remise en cause

Considérant que le consommateur désire faire affaires avec des personnes compétentes et honnêtes en qui il doit avoir confiance et étant donné que, présentement, les assureurs laissent aux organismes de contrôle le soin de surveiller les pratiques des personnes qui distribuent leurs produits, plusieurs questions peuvent être soulevées:

- Quel mécanisme de contrôle et de surveillance est le plus susceptible de garantir la protection du public: un système soit axé sur l'autoréglementation, soit assumé par l'État ou mixte?

- Ce système devra-t-il englober l'ensemble des activités ou être différent selon la nature des activités?

- En fonction du système retenu, quel doit être le rôle de l'État dans le contrôle et la surveillance des intermédiaires?

- Quel rôle jouera l'assureur dans la surveillance des personnes qui distribuent ses produits, que ce soit par contrat à représentations multiples ou par contrat d'exclusivité de service?

- Comment le consommateur qui subit un préjudice sera-t-il en mesure d'obtenir une compensation pour les pertes subies ou dommages encourus?

1.3 La rémunération des intermédiaires

1.3.1 Les assurances de personnes

La forme généralement reconnue pour la rémunération d'un agent d'assurance-vie est la commission à laquelle viennent s'ajouter par exemple les bonis de performance ou l'appartenance à des clubs sélects, etc. De plus, les directeurs d'agence et les directeurs des ventes touchent aussi des commissions sur les ventes de leurs agents.

La majorité des compagnies d'assurance-vie distribuent leurs produits par l'entremise d'agents d'assurances. Les agents sont considérés comme des travailleurs autonomes et sont rémunérés par des commissions reliées à leurs ventes. Ces commissions peuvent se diviser en plusieurs catégories:

- une commission de première année pouvant dépasser 100% de la prime annuelle;

- un boni de production variant selon le volume des ventes pendant l'année;

- une commission de renouvellement payable sur les primes encaissées à partir de la deuxième année de la police (30% à 60% de la prime la deuxième année et 10% la troisième);

- une commission négative de conservation qui force l'agent à remettre sa prime de première année.

Un nouvel agent qui débute a donc des revenus très faibles la première année, d'abord parce qu'il n'a pas encore l'expérience de la vente, ensuite parce qu'il ne reçoit pas de commissions de renouvellement. La compagnie d'assurances finance donc cet agent pendant sa période de formation qui peut durer jusqu'à deux ans et, généralement, la somme d'argent impliquée est très importante. Naturellement, cet agent doit rencontrer les normes de production au cours de la période initiale afin d'éviter que son financement ne soit coupé par l'assureur.

Un agent d'assurance-vie d'expérience vend une centaine de polices par année et ses tâches sont:

- la prospection (repérer des clients éventuels, les valider et les approcher);

- la vente proprement dite (proposer le produit et le faire accepter par le client);

- le service à la clientèle (éviter les abandons des polices).

Les principaux facteurs qui font varier positivement ou négativement les commissions d'un agent ou d'un courtier sont:

- la vente d'assurances à de nouveaux clients;

- l'abandon par un assuré de sa police d'assurances;

- le remplacement de polices d'assurances.

Ainsi, les polices abandonnées diminuent la production nette des agents, réduisent le boni de production et occasionnent une pénalité lors de la récupération, en tout ou en partie, des commissions payées la première année.

Un taux élevé d'abandons est très désavantageux pour la compagnie. En effet, l'actuaire qui calcule les primes doit amortir les frais encourus la première année sur la vie active de la police. Comme les frais encourus la première année sont généralement supérieurs à la prime, il y a une perte qui doit être amortie au cours des années ultérieures avant que la compagnie ne réalise un profit.

Toutefois, l'agent désireux de maintenir et même d'augmenter ses revenus pourra être tenté de remplacer les polices qu'il a vendues par des nouvelles. Les remplacements internes sont très rarement rémunérés, les commissions étant moins élevées que lors d'un remplacement externe. Par contre, le remplacement effectué auprès d'un autre assureur par un agent qui change de compagnie est très lucratif. Il bénéficie ainsi de commissions de première année et de deuxième année. En outre, il est plus facile de substituer une police à un actuel client que d'en solliciter des nouveaux.

Dans ce système, même si le comportement de l'agent peut être blâmé, il ne faut pas oublier que, dans chaque cas de remplacement de polices, il y a également un assureur qui accepte la nouvelle police.

Le remplacement de vieilles polices pouvait être avantageux pour le consommateur dans les années soixante-dix, principalement en raison des taux d'intérêts peu élevés par rapport à l'offre des assureurs sur ces polices et des tarifs de non-fumeurs. Par contre, il comportait certains désavantages, entre autres:

- l'assuré risquait de se retrouver sans assurances entre l'annulation de sa police et l'émission de la nouvelle;

- la plupart des vieilles polices incluaient une clause suicide alors que l'assureur ne payait qu'après deux ans de la date d'émission de la nouvelle police;

- l'assuré devait être encore assurable sinon, avec l'abandon ou le remplacement de police, il devenait non assurable.

Enfin, le remplacement des polices d'assurances de personnes compte pour environ 95% des plaintes reçues auprès de l'Inspecteur général des institutions financières. Ces plaintes sont presqu'entièrement formulées par des directeurs d'agence ou des intermédiaires contre des confrères, conformément aux dispositions de la Loi sur les assurances et de son règlement d'application (articles 201 à 209).

1.3.2 Les assurances de dommages

Le système de rémunération qui prévaut actuellement pour les courtiers d'assurances de dommages trouve son origine dans les

contrats d'agences ou traités de nomination le liant aux assureurs. Sa rémunération prend généralement plusieurs formes, soit:

- commission basée sur le montant de la prime (commission moyenne de 16,5%)(6);

- boni de conservation basé sur le nombre de contrats d'assurances de dommages nouvellement émis ou renouvelés dans l'année civile par rapport au nombre de contrats en cours le 31 décembre de l'année précédente;

- boni basé sur les sinistres et frais de règlements, payés ou provisionnés dans l'année civile par rapport aux primes acquises la même année.

Contrairement à l'assurance-vie où les contrats sont permanents ou, du moins, pour une période plus longue, les contrats d'assurances de dommages sont annuels. La commission est donc payable à chaque année, ce qui permet un revenu constant à l'agent ou au courtier.

1.3.3 L'évaluation du système

L'une des critiques de la rémunération à commission, même si elle encourage la vente, c'est qu'elle met de côté l'aspect conseiller de la profession, à plus forte raison si elle est répartie sur deux à trois ans plutôt que sur un plus grand nombre d'années. Ce système semble favoriser aussi la vente des

---

(6) Samson, Alain, op. cit., p. 136.

produits les plus dispendieux, lesquels procurent des commissions plus élevées.

Les assureurs sont responsables de leur politique de mise en marché et de leur système de rémunération des intermédiaires. Il n'y a aucun code d'éthique entre les compagnies. L'assureur peut donc offrir plus pour attirer le "vendeur" d'un concurrent ou pour devenir l'assureur principal d'un courtier.

Les grands perdants dans cette situation, ce sont les assureurs majeurs qui investissent des sommes importantes aux fins de former des agents ou d'établir un réseau de courtiers pour ensuite les perdre aux plus offrants, soit d'autres assureurs qui n'investissent pas dans la formation d'agents ou dans les services offerts aux courtiers et qui accaparent ainsi le système de distribution en place.

Jusqu'à tout récemment, l'industrie était réticente à discuter du système de rémunération des agents et courtiers. On songe maintenant à instaurer, en assurances de personnes, un système de commissions nivelées (étalées sur une plus longue période), ce qui éviterait aux représentants de changer de compagnie à tous les deux ou trois ans en amenant leur clientèle et à inclure une clause de non-concurrence dans les contrats liant l'agent à sa compagnie. En assurances de dommages, on songe à inclure dans les contrats une clause de pénalité qui amènerait le courtier à défrayer le coût des services offerts par l'assureur principal advenant la terminaison du contrat entre eux.

Le rabais de prime est une des interdictions traditionnelles en assurances car il serait difficile d'établir quelle prime il

faut appliquer. En effet, selon le type d'assurances, ce rabais pourrait s'appliquer de façon différente: sur la prime brute en assurance-vie ou sur la prime nette en assurances de dommages.

Vu qu'on interdit le rabais de prime, il ne peut y avoir de libre concurrence lors de la négociation d'une police d'assurances entre l'intermédiaire et le client, lequel ne peut donc bénéficier d'une diminution du coût net de ses assurances.

En somme, le fait d'inclure la commission à la prime chargée au consommateur ne facilite pas le rabais de prime.

1.3.4 La problématique

La rémunération d'un intermédiaire soulève certains problèmes qui ne peuvent se résoudre qu'en tenant compte des facteurs suivants:

- le système de rémunération à commission peut avoir tendance à maximiser les revenus de l'intermédiaire et, dans certains cas, se faire au détriment des consommateurs;

- les assureurs incitent leurs agents ou courtiers, via les directeurs de ventes ou d'agence, à maintenir des quotas de ventes élevés;

- le remplacement de polices favorise aussi bien l'intermédiaire que le nouvel assureur, les deux bénéficiant des retombées;

- les commissions perçues par les intermédiaires ne sont pas connues des consommateurs;

- le courtier d'assurances de dommages est lié aux assureurs par des contrats d'agences prévoyant leur rémunération;

- les assureurs sont responsables de leur politique de mise en marché et de leur système de rémunération;

- il n'existe aucun code d'éthique entre les compagnies qui offrent plus pour attirer le "vendeur" d'un concurrent ou pour devenir l'assureur principal d'un courtier;

- les agents et courtiers chargent parfois des honoraires pour les services rendus lors de la négociation d'une assurance.

1.3.5 La remise en cause

Considérant que le consommateur désire payer une rémunération équitable en fonction du type de protection choisie et que le mode de rémunération actuel des intermédiaires fait en sorte que l'assuré ne peut pas connaître facilement le prix qu'il assume pour la protection d'assurances et les services rendus par les intermédiaires, plusieurs questions peuvent être soulevées:

- Serait-il souhaitable que la rémunération des intermédiaires soit divulguée à l'assuré dans le but de minimiser les conflits d'intérêts et donner une meilleure information au consommateur?

- Doit-on modifier la réglementation actuelle pour permettre à l'intermédiaire d'établir lui-même le montant de sa rémunération, quitte à faire bénéficier son client d'une partie de la commission qui lui est versée?

- L'intérêt public serait-il mieux servi par une réglementation régissant le mode et le quantum de la rémunération versée aux intermédiaires de même que le partage d'une telle commission avec des non-détenteurs de certificat pour compensation d'assistance ou d'expertise dans la réalisation d'un contrat de vente?

- Le dépistage de clients potentiels doit-il faire l'objet d'une rémunération sous forme d'honoraires ou sous forme d'un pourcentage de la commission obtenu par celui qui complète la vente?

1.4 La formation

L'agent ou le courtier d'assurances distribue des produits qu'il n'a pas fabriqués et doit faire face aux besoins et attentes des consommateurs. Sa fonction principale est la vente, mais il doit également informer, négocier et représenter les intérêts de ses clients et des compagnies auxquelles il est associé.

Plus sa clientèle est diversifiée, plus sa connaissance des produits à offrir et des moyens de la satisfaire entrent en ligne de compte. En outre, les compagnies ont tendance à rechercher des personnes compétentes et en mesure d'informer et de conseiller les consommateurs.

Actuellement, les exigences académiques requises pour l'ensemble des intermédiaires oeuvrant dans le secteur des assurances (vie et dommages) est le secondaire V ou son équivalent.

1.4.1 En assurances de personnes

Le candidat sélectionné par une compagnie, après avoir rempli les conditions d'admissibilité prévues, doit subir l'examen de l'Inspecteur général des institutions financières en vue d'obtenir un certificat d'agent. Pour ce faire, il doit répondre au questionnaire préparé par un comité formé de membres de l'industrie des assurances. Toutes les questions sont établies en fonction du manuel de formation élaboré avec l'aide de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec et approuvées par l'Inspecteur général des institutions financières.

La préparation d'un candidat en vue de l'examen nécessite généralement de 60 à 100 heures et la majorité des compagnies d'assurances disposent d'un programme initial de formation pour leurs candidats. Ces programmes de formation se donnent sous la supervision de directeurs de formation ou de directeurs d'agence, lesquels voient à diriger et assister les candidats. Dans le cadre du programme de formation, chaque compagnie initie les candidats sur la nature des produits qu'elle vend.

Tout le processus de formation d'un candidat se fait en vue de l'obtention d'un permis de pratique. Par la suite, l'agent est invité à suivre un programme de perfectionnement.

Au début de sa carrière, l'agent d'assurances est supervisé par un directeur d'agence ou un agent d'expérience. Plusieurs compagnies donnent des programmes de perfectionnement et tiennent régulièrement des sessions d'étude afin d'informer leurs agents sur les nouveaux produits mis en vente, les techniques de vente et la fiscalité.

Pour sa part, l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec impose une formation de base de 120 heures avant d'accorder le titre de membre titulaire. Ce cours (CFAPAVQ), donné par des assureurs-vie d'expérience, doit être complété dans les trois années suivant l'admission du membre. Présentement, ce cours se donne en français et est constitué de deux niveaux de 15 leçons chacun. Au 31 décembre 1987, quelque 688 étudiants y étaient inscrits. Il est à noter que l'Association des assureurs-vie du Canada donne un cours similaire à ses membres, et ce, à travers tout le Canada.

Outre la formation obligatoire de base, l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec offre un cours avancé, en collaboration avec l'Université McGill, l'Université de Sherbrooke et l'Université du Québec. S'il réussit ce cours, l'agent a droit au titre "d'assureur-vie agréé" (A.V.A. ou C.L.U.) décerné conformément aux statuts de l'Association par l'Institut des assureurs-vie du Québec et prévaut tant et aussi longtemps qu'il reste membre de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec.

Il en va de même pour l'Association des assureurs-vie du Canada dont le cour avancé est dispensé par des assureurs-vie agréés d'expérience. Au Québec cependant, l'Association des assureurs-vie du Canada ne peut décerner le titre d'assureur- vie agréé en vertu de la restriction de l'article 335 de la Loi sur les assurances qui stipule que seule l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec est autorisée à décerner un tel titre.

1.4.2 En assurances de dommages

L'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec forment ses futurs membres. Elle offre un cours de 75 heures portant sur l'assurance-automobile, l'assurance de biens, l'assurance de responsabilité et les assurances diverses. L'examen en vue de l'obtention du titre est basé sur un manuel rédigé et mis à jour par les membres de l'Association. Le candidat peut soit étudier le manuel et faire corriger ses travaux par l'Association, soit suivre le cours dans un cégep via les programmes d'éducation aux adultes. L'examen d'entrée est préparé par l'Association et on peut s'en prévaloir trois fois par année.

Les personnes désirant agir à titre d'agent exclusif en assurances de dommages peuvent suivre un cours de 72 heures dispensé par l'Institut d'assurance du Canada, organisme de formation professionnelle mis sur pied pour la formation du personnel des compagnies d'assurances de dommages (vente, expertise en sinistres ou sélection des risques). Toutefois, ce cours n'est pas reconnu pour l'admission à la profession d'agents d'assurances, par l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec ni par l'Inspecteur général des institutions financières. Pour obtenir le titre d'agent exclusif en assurances, ces personnes doivent se présenter à l'examen de qualification de l'Inspecteur général des institutions financières après avoir suivi le cours de l'Institut d'assurance du Canada ou en se préparant à l'aide du manuel d'étude rédigé sous l'égide de l'Institut.

A ce jour, aucune concordance n'existe entre ces cours de formation. De plus, les bureaux de courtage en assurances de dommages

permettent à leurs employés de faire des ventes d'assurances au bureau, même s'ils ne portent pas le titre de courtier d'assurances ou qu'ils aient suivi les cours de formation. D'ailleurs, la Loi sur les courtiers permet aux employés d'un courtier de vendre de l'assurance sans détenir un certificat.

Tout comme en assurances de personnes, les intermédiaires du secteur des assurances de dommages bénéficient de programmes de perfectionnement. L'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec offre une formation spécialisée conduisant au titre de courtier d'assurances agréé qui comporte un cours de 189 heures dispensé par l'Association et réparti sur deux semestres. Les agents exclusifs, pour leur part, ne bénéficient pas de tels programmes, le tout étant sous la responsabilité des employeurs.

De plus, l'Institut d'assurance du Canada, par le biais de ses instituts régionaux, offre aux intermédiaires des cours de perfectionnement professionnel dans les cégeps. Ces cours sont accessibles aux courtiers d'assurances, à leurs employés et aux agents. L'Institut offre également un programme d'associé (A.I.A.C.) d'une durée de 430 heures et un programme de fellow (F.I.A.C.) d'une durée de 850 heures dont 450 heures dans un établissement universitaire.

1.4.3 La problématique

Présentement, les compagnies d'assurances et les importantes firmes de courtage ont toute liberté sur le contenu du programme de formation qu'elles offrent à leurs employés. Cependant, on dénote une certaine constante au niveau des produits qu'elles

vendent, des méthodes de vente et des techniques de travail qu'elles utilisent (gestion du temps, prospection, etc.). Par ailleurs, certaines compagnies et firmes de courtage relativement de petite taille n'ont pas l'encadrement nécessaire pour former leurs candidats et pour assurer à leur clientèle un traitement de qualité.

Par contre, dès qu'un candidat a obtenu un certificat d'agent d'assurances de personnes, il peut agir comme courtier d'assurance-vie sans être lié à une compagnie et sans qu'il soit tenu de suivre un programme de formation ou un stage pratique, comme cela se fait pour les notaires, avocats ou comptables avant de pouvoir exercer.

Ainsi, les programmes de formation d'un agent sont laissés à l'initiative des compagnies ou aux membres des différentes associations puisque la Loi sur les assurances et son règlement d'application ne se limitent qu'à déterminer les qualités requises et les connaissances minimales pour l'obtention d'un certificat. On peut donc en dégager les préoccupations suivantes:

- les programmes de formation, tant du point de vue de leur contenu que de leur durée, varient d'une compagnie à l'autre ou d'une association à l'autre;

- l'absence de programmes de formation obligatoire pour les agents;

- la non disponibilité de programmes de formation de base pour certaines catégories de personnes qui vendent de l'assurance (employés d'institutions financières, agents de voyages, etc.);

- la liberté de vente d'assurances accordée par les bureaux de courtage en assurances de dommages aux personnes non titulaires de certificats, sans les astreindre à un programme de formation de base adéquate.

Enfin, avec l'élargissement des champs de compétence des intermédiaires qu'entraîne le décloisonnement, les agents devront faire face à de nouvelles exigences pour bien remplir leurs activités.

1.4.4 La remise en cause

Considérant que les assureurs et autres institutions financières du Québec ont vu leurs pouvoirs augmenter ou verront leurs champs d'activités élargis;

Considérant que les produits mis sur le marché sont de plus en plus nombreux et complexes;

Considérant que les consommateurs sont difficilement en mesure d'évaluer les avantages et inconvénients de chacun des produits qui leur sont offerts;

Plusieurs questions peuvent être soulevées:

- Doit-on continuer à axer le mode de reconnaissance des capacités d'une personne exerçant une activité sur un niveau de connaissances minimales, comme cela existe présentement, ou doit-on l'axer sur l'émission des certificats basés sur des niveaux de connaissance différents, système plus complexe compte tenu des fonctions à exercer?

- L'État doit-il établir des normes pour l'obtention de l'un ou l'autre des certificats ou doit-il se limiter à approuver les recommandations formulées par des groupes ou organismes autoréglementés à qui il donnerait la responsabilité d'établir ces normes?

- Doit-on laisser libre le choix des programmes de perfectionnement en cours d'emploi à chacune des institutions financières ou doit-on en confier la responsabilité aux associations professionnelles auxquelles l'agent ou le courtier seraient libre d'adhérer ou non?

- Dans le but de protéger le consommateur et d'assurer une plus grande équité et une plus grande uniformité, doit-on confier la responsabilité d'établir le niveau de compétence à un seul organisme gouvernemental qui serait chargé de faire respecter les diverses lois auxquelles sont soumis les intermédiaires et institutions financières ou doit-on laisser cette responsabilité aux divers organismes ou associations?

- Quel rôle pourraient jouer les différentes institutions d'enseignement du Québec dans les programmes de formation de nos futurs agents et courtiers?

1.5 Les experts en sinistres

La révision du cadre de contrôle des intermédiaires ne serait pas complète sans tenir compte des experts en sinistres. Quoique ne faisant pas partie du système de distribution des compagnies d'assurances, ils jouent un rôle important dans le règlement des sinistres découlant d'un risque assuré. De plus,

la révision du cadre de contrôle des intermédiaires permettra d'examiner de nouvelles avenues dont pourraient bénéficier les experts en sinistres.

En effet, toute réclamation fait partie intégrante du produit d'assurances et les producteurs et distributeurs ne peuvent s'en dissocier. En quelque sorte, l'assuré prend livraison de son produit quand arrive un sinistre. De fait, il importe que le consommateur puisse retrouver chez l'expert en sinistres compétence, professionnalisme et probité.

1.5.1 L'état de la situation

L'expert en sinistres est la personne qualifiée pour établir le montant de la perte subie par un assuré lors d'un sinistre ou le montant qui lui sera octroyé par son assureur.

Certains assureurs ont leurs propres experts en sinistres salariés. Toutefois, plusieurs ont recours à des experts en sinistres indépendants pour intervenir dans des dossiers complexes où il y a litige entre différents assureurs pour une même réclamation.

Ces experts en sinistres indépendants peuvent représenter, selon le cas, un assuré ou un assureur. Il est à noter que quelques cabinets d'experts en sinistres externes ne travaillent que pour les assureurs.

Au 31 décembre 1987, selon les données fournies par l'Inspecteur général des institutions financières, il y avait au Québec 1 809 experts en sinistres à l'emploi d'assureurs, alors que 1 338 oeuvraient à titre d'experts en sinistres indépendants. De ce

nombre, 497 détenaient le certificat d'estimateur répartis dans 174 corporations et 841 détenaient un certificat d'expert regroupés dans 189 corporations. Toutefois, une seule de ces corporations regroupaient plus de 17% des experts indépendants.

Selon les conditions prescrites dans la loi et les règlements, l'expert en sinistres à l'emploi d'un assureur est soustrait de l'obligation d'obtenir un certificat de l'Inspecteur général des institutions financières pour exercer en qualité d'expert en sinistres. L'expert en sinistres indépendant doit également obtenir un certificat général ou limité à l'estimation de l'Inspecteur général des institutions financières. Le certificat général permet à son titulaire d'enquêter sur un sinistre, d'en estimer les dommages et de négocier le règlement. Le certificat limité à l'estimation ne permet que l'évaluation des dommages occasionnés lors d'un sinistre.

Dans le cas particulier du courtier d'assurances qui exerce pour le compte des Lloyd's, ce dernier est dispensé d'obtenir un certificat d'expert en sinistres lorsqu'il est autorisé par ces compagnies. Cependant, il doit limiter ses activités aux sinistres découlant des polices d'assurances souscrites par son entremise auprès des Lloyd's.

D'autres personnes peuvent être appelées à fournir des services en cas de sinistres sans détenir de certificat émis par l'Inspecteur général des institutions financières. Ces personnes offrent généralement leurs services aux assureurs, d'autres uniquement aux assurés.

1.5.2 La formation

En vertu des articles 158 et 159 du règlement d'application, une personne qui sollicite un certificat général d'expert en sinistres doit avoir complété son secondaire V ou l'équivalent. Par contre, une personne qui sollicite un certificat d'expert en sinistres limité à l'estimation n'est pas tenue d'avoir terminé ses études secondaires. Présentement, le type de formation que pourraient recevoir les experts en sinistres varient en fonction de leur classification.

L'expert en sinistres à l'emploi d'un assureur:

L'article 191 du règlement d'application stipule que l'assureur doit donner aux experts en sinistres à son emploi une formation minimale équivalente à celle requise pour l'obtention du certificat, mais il n'est pas tenu d'offrir des cours de perfectionnement. Ceci est laissé au choix de l'employé.

L'expert en sinistres indépendant:

L'Institut d'assurance du Canada est le seul organisme éducatif qui offre des cours de perfectionnement aux experts en sinistres indépendants. Il détermine les programmes, publie des manuels d'étude, dispense des cours par correspondance, fait passer les examens et décerne les diplômes. Trois programmes sont disponibles:

- Introduction aux assurances I.A.R.D.;

- Programme d'associé (A.I.A.C.);

- Programme de fellow (F.I.A.C.).

L'expert en sinistres, limité à l'estimation:

En termes de formation de base, le réseau actuel de l'éducation dispense un seul cours de base en évaluation et on le retrouve comme option à l'intérieur des cours des métiers de la construction ou de l'automobile.

En ce qui a trait au perfectionnement, les estimateurs admissibles peuvent suivre les cours du Groupement des assureurs-automobiles, seul organisme dispensant un cours de perfectionnement en évaluation. Pour les autres, ils n'ont présentement aucun cours de perfectionnement disponible malgré que l'on dise que l'expérience pratique est la meilleure école de formation dans ce travail.

1.5.3 Le mandat et la rémunération des experts en sinistres

Lors d'un sinistre, l'assureur peut utiliser les services d'un expert en sinistres indépendant pour obtenir une expertise en fonction du territoire où survient le sinistre, de la réclamation de l'assuré et de la représentation de l'expert auprès de l'assureur. Il peut également utiliser les services de toute autre personne susceptible de lui fournir une opinion ou un témoignage.

Pour sa part, l'assuré peut utiliser les services de l'expert de son choix qui détient un certificat avec qui il aura signé un contrat d'expertise. Cependant, la Loi sur les assurances ne prévoit pas de dispositions pour réglementer les contrats entre un assuré et un expert en sinistres.

De plus, au niveau de la rémunération, la Loi sur les assurances ne prévoit aucune disposition, ce qui ne cause pas de problème puisque l'expert en sinistres négocie lui-même sa rémunération avec son client. Ils sont habituellement rémunérés à salaire, à taux horaire ou à commission.

1.5.4 Le décloisonnement des champs d'activités

Dans la conjoncture actuelle, l'expert en sinistres détenteur d'un certificat de l'Inspecteur général des institutions financières doit limiter ses activités d'expertise uniquement en matière d'assurances et seulement lors d'un sinistre. D'autres personnes ne détenant pas ce certificat peuvent rendre des services similaires lorsqu'ils sont requis en vue d'obtenir une opinion ou un témoignage.

Malgré la législation en vigueur, plusieurs courtiers exercent des activités réservées aux experts en sinistres dans certains dossiers de moindre importance, sans compensation financière. En outre, un courtier d'assurances peut agir à titre d'expert en sinistres s'il est autorisé par les Lloyd's à agir comme tel et à la condition qu'il limite ses activités aux sinistres découlant des polices souscrites par son entremise auprès des Lloyd's.

Considérant le fait que les activités d'un assureur ne se limitent pas exclusivement aux sinistres, il se doit d'utiliser les services d'un expert apte à réaliser l'expertise demandée, qu'il soit titulaire d'un certificat ou non.

Par ailleurs, étant donné que les assureurs ont quelquefois à assumer des sinistres de nature très complexe qui déborde du champ de compétence des experts en sinistres au sens de la loi, ceux-ci font fort souvent appel à des professionnels experts (médecins, ingénieurs, chimistes, etc.) pour réaliser l'expertise demandée.

1.5.5 Le contrôle et la surveillance des experts en sinistres

Actuellement, seuls les experts en sinistres détenteurs d'un certificat de l'Inspecteur général des institutions financières peuvent s'annoncer comme tels. En effet, la Loi sur les assurances stipule que toute personne demandant un certificat d'expert en sinistres doit soumettre sa demande à l'Inspecteur général des institutions financières dans la forme déterminée par ce dernier et accompagnée du cautionnement prévu à cette fin et des documents exigés par les règlements.

Par contre, l'article 420 v) de la Loi sur les assurances prévoit que le gouvernement peut adopter des règlements afin de soustraire de l'obligation d'obtenir un tel certificat toute catégorie de personnes membres du personnel d'un assureur. Les experts en sinistres à l'emploi d'un assureur bénéficient ainsi de l'exemption de détenir un certificat de l'Inspecteur général des institutions financières. Toutefois, les assureurs sont tenus de fournir à l'Inspecteur général des institutions financières la liste des personnes qu'ils emploient à ce titre et de tenir à jour cette liste.

Présentement, deux associations représentent les experts en sinistres, soit l'Association des experts en sinistres indépendants du Québec et l'Association canadienne des experts indépendants. Ces associations émettent annuellement des cartes de

membres mais n'ont aucun pouvoir de contrôle sur la formation et la déontologie de leurs membres.

1.5.6 La problématique

Depuis l'introduction de la Loi sur l'assurance-automobile et la mise sur pied de centres d'évaluation de sinistres pour les voitures accidentées, les cabinets d'experts en sinistres ont dû modifier le type de formation qu'ils offrent à leurs employés. Auparavant, les nouveaux titulaires d'un certificat d'expert en sinistres débutaient leurs opérations dans ce domaine avant d'accéder aux domaines plus complexes.

Depuis, il appartient au Groupement des assureurs-automobiles de voir à créer des programmes de formation pour son personnel, puisque l'Institut d'assurance du Canada n'englobe plus l'estimation dans ses programmes de formation. Un problème de relève est donc à prévoir, tant pour le Groupement des assureurs-automobiles que pour les cabinets d'experts en sinistres.

Comme le certificat de l'Inspecteur général des institutions financières n'est pas requis pour les experts à l'emploi d'un assureur ou ceux exemptés en vertu de l'article 349 de la Loi sur les assurances en raison de leurs qualifications ou de leur appartenance à une association professionnelle, il n'existe aucun mécanisme pour contrôler les activités de ces personnes agissant comme experts en sinistres.

1.5.7 La remise en cause

Considérant que les compagnies d'assurances doivent se protéger contre la fraude et les réclamations abusives de certains de

leurs assurés, que l'assuré a le droit de se faire représenter par une personne compétente en qui il a confiance et que les experts en sinistres constituent un lien important entre l'assureur et l'assuré, plusieurs questions peuvent être soulevées:

- Doit-on soumettre l'expert en sinistres salarié à l'emploi d'un assureur aux règles régissant les experts en sinistres indépendants ou doit-on éviter de le faire, tout comme pour les autres employés salariés d'une institution financière?

- Le consommateur serait-il mieux servi par une réglementation portant sur le niveau de compétence, le champ d'activités et le respect d'un code de déontologie des experts en sinistres ou par une réglementation visant à protéger le titre réservé à l'expert en sinistres?

- Doit-on élargir le champ de pratique des experts en sinistres pour y rattacher d'autres activités (évaluation, prévention, etc.) et permettre à d'autres professionnels ou spécialistes de remplir ces tâches réservées aux détenteurs d'un certificat d'experts en sinistres?

- Le contrôle et la surveillance des experts en sinistres doivent-ils être assumés par l'État ou délégués à un organisme d'autoréglementation?

- S'il y avait délégation de pouvoirs à un organisme d'autoréglementation, y aurait-il lieu de considérer une association québécoise, comme c'est le cas pour d'autres groupes?

- Les pouvoirs de règlements de sinistres consentis aux courtiers d'assurances transigeant avec les Lloyd's devraient-ils être également accordés aux autres courtiers, quelle que soit la compagnie d'assurances, et ce, dans un souci d'équité et de saine concurrence? Dans une telle éventualité, quels devraient en être les paramètres et modalités?

PARTIE II

2.1 Les pouvoirs actuels

Au Québec, le secteur des valeurs mobilières regroupe 5 532 représentants exerçant leurs activités pour le compte de 155 courtiers en valeurs mobilières. Tous ces représentants ont obtenu de la Commission des valeurs mobilières du Québec une inscription de plein exercice ou d'exercice restreint correspondant à la catégorie de produits financiers offerts.

Ainsi, 66 courtiers en valeurs mobilières, dont 53 membres de la Bourse de Montréal, exercent une activité dite de plein exercice, représentant 42% du nombre total de courtiers inscrits.

Chez les courtiers d'exercice restreint, deux sociétés détiennent une inscription à titre de courtier exécutant. En outre, la Commission a accordé à 13 institutions financières, banques ou sociétés de fidéicommis, une inscription à titre de courtier d'exercice restreint. Cette inscription leur permet notamment d'offrir aux épargnants des parts de fonds d'investissement ainsi que des titres admissibles au Régime d'épargne-actions du Québec. Le service de courtage sur le marché secondaire est dispensé par l'entremise de courtiers de plein exercice. De plus, ces institutions financières peuvent, à certaines conditions, utiliser leurs succursales pour distribuer des documents publicitaires et apporter une aide à l'épargnant qui désire ouvrir un compte.

A la suite d'un programme favorisant, au Québec, la création de centres financiers internationaux, la Commission a allégé sa réglementation afin de faciliter l'inscription de courtiers ou de conseillers spécialisés en opérations internationales. Par

COURTIERS EN VALEURS MOBILIÈRES PAR CATÉGORIE D'INSCRIPTION
(février 1988)

Catégories d'inscription	Nombre de courtiers	Pourcentage
Courtiers de plein exercice	66	42
Courtiers exécutants[1]	2	1
Courtiers d'exercice restreint[2]	15	10
Courtiers en épargne collective	28	18
Courtiers en contrats d'investissement	18	12
Courtiers en épargne collective et en contrats d'investissement	23	15
Courtiers en plans de bourses universitaires	3	2
TOTAL	155	100

(1) Les courtiers exécutants ne donnent pas de conseils dans l'achat ou la vente de titres.

(2) L'activité de ces courtiers est limitée à certaines valeurs telles que les valeurs admissibles au REA et les parts de fonds commun de placement.

REPRÉSENTANTS DE COURTIERS EN VALEURS MOBILIÈRES PAR CATÉGORIE D'INSCRIPTION
(décembre 1987)

Catégories d'inscription	Nombre de représentants	Pourcentage
Courtiers de plein exercice	2 833	52
Courtiers exécutants	43	1
Courtiers d'exercice restreint	116	1
Courtiers en épargne collective	2 011	37
Courtiers en contrats d'investissement	120	2
Courtiers en épargne collective et en contrats d'investissement	228	4
Courtiers en plans de bourses universitaires	181	3
TOTAL	5 532	100

SOURCE: Commission des valeurs mobilières du Québec

conséquent, deux conseillers en valeurs ont obtenu l'inscription dans cette spécialité. D'autre part, un courtier et un conseiller en valeurs ont avisé la Commission des valeurs mobilières du Québec de leur intention d'exercer leurs activités en opérations internationales conformément aux articles 8.1, 8.2, 15.1, 21.1 et 23.1 de l'Instruction générale n° Q-9.

Par ailleurs, 28 sociétés détiennent une inscription à titre de courtiers en épargne collective (dont 9 détenues à plus de 10% par des institutions financières), 18 en contrats d'investissement et 23 en épargne collective et en contrats d'investissement.

En outre, 37% de tous les représentants inscrits auprès de la Commission des valeurs mobilières du Québec sont spécialisés en épargne collective et près de la moitié d'entre eux détiennent un permis en assurances de personnes.

2.2 Le régime de contrôle et de surveillance des intermédiaires

La surveillance des représentants incombe d'abord aux firmes et à leurs dirigeants. Pour sa part, la Commission des valeurs mobilières du Québec exerce une surveillance des courtiers, des conseillers en valeurs et de leurs représentants selon un programme d'inspection des personnes inscrites. L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et les bourses canadiennes exercent également une surveillance de leurs membres.

Les vérifications visent à s'assurer des assises financières, de la compétence et de la probité des intermédiaires ainsi que du respect de la loi, du règlement et des instructions générales.

Les courtiers en valeurs inscrits auprès de la Commission des valeurs mobilières du Québec sont tenus de déposer mensuellement un rapport sur le capital liquide net ou le fonds de roulement. Les membres de la Bourse de Montréal le déposent auprès de cet organisme. De plus, tous les courtiers et conseillers doivent déposer leurs états financiers annuels vérifiés ainsi que diverses autres informations sur leurs activités.

Les personnes inscrites doivent aussi aviser la Commission des valeurs mobilières du Québec de toute modification touchant les informations fournies lors de l'inscription.

Finalement, les plaintes formulées par les épargnants sont traitées soit par la Commission des valeurs mobilières du Québec, soit par la Bourse de Montréal, selon les dispositions de la délégation de pouvoirs. Cependant, la Commission peut, lorsque nécessaire, réviser une décision de la Bourse de Montréal. Le traitement des plaintes et leur solution constituent un excellent moyen de surveiller l'activité des intermédiaires.

2.3 La rémunération des intermédiaires

Le représentant en valeurs mobilières reçoit sa rémunération sous forme de commissions. Il s'agit d'une rémunération établie en fonction d'un pourcentage de la valeur totale des opérations sur valeurs.

La Commission interdit formellement toute remise pouvant être consentie par un courtier ou un représentant (article 13.1 de l'Instruction générale n° Q-9).

Toutefois, dans le cadre d'une entente de réseau, le projet de règlement, publié à la Gazette officielle du 20 janvier 1988, permet des frais de référence sous forme de commissions qui pourront être versées par un courtier à une institution financière ou à ses salariés.

2.4 La formation

La formation du représentant est déterminée selon la catégorie d'inscription visée et des valeurs offertes. En effet, le candidat au titre de représentant de courtier de plein exercice, de courtier exécutant ou de courtier en contrats d'investissement doit avoir suivi avec succès le cours sur le commerce des valeurs mobilières au Canada et réussi l'examen basé sur le manuel à l'usage du représentant. La personne qui désire proposer à ses clients des options ou des contrats à terme doit avoir réussi les cours additionnels appropriés. Ces cours sont offerts par l'Institut canadien des valeurs mobilières et leur contenu est approuvé par la Commission des valeurs mobilières du Québec.

Le candidat au titre de représentant de courtier en épargne collective doit avoir suivi avec succès le cours dispensé par l'Institut des fonds d'investissement du Canada ou celui sur le commerce des valeurs mobilières au Canada. Aussi, le candidat désirant se prévaloir du cumul d'activités doit déposer à la Commission des valeurs mobilières une copie de son permis d'assurances de personnes (articles 15 à 20 de l'Instruction générale n° Q-9).

2.5 La remise en cause

Les courtiers en valeurs mobilières restent toutefois cloisonnés. Plusieurs questions peuvent être soulevées quant à la pratique future de cette profession touchant:

- l'élargissement des champs de pratique;
- le partage des commissions entre courtiers et avec d'autres intermédiaires d'un autre secteur d'activités;
- la divulgation des liens et les conflits d'intérêts;
- la multidisciplinarité et le cumul des permis;
- la surveillance et le contrôle des courtiers et des conseillers en valeurs et leurs représentants;
- le traitement des plaintes et les enquêtes par la Commission des valeurs mobilières du Québec et la Bourse de Montréal.

PARTIE III

DÉCLOISONNEMENT DES INTERMÉDIAIRES ET AVENUES PROPOSÉES

L'ensemble du secteur des intermédiaires de marchés au Québec est à un point de non-retour. Il ne s'agit plus de se demander si cet important secteur doit se décloisonner, mais plutôt comment et à quel rythme il doit se faire. Certains intermédiaires le sont déjà, en tout ou en partie, ou tentent actuellement de nouvelles expériences.

En raison des besoins variés du consommateur, des disparités régionales et des divers niveaux d'expertises des intermédiaires et institutions financières, plusieurs avenues de décloisonnement peuvent être envisagées. Le gouvernement du Québec n'a pas l'intention d'en privilégier un modèle unique. Sa principale préoccupation est de fournir aux intermédiaires des outils et paramètres afin qu'ils puissent s'acquitter professionnellement de leurs mandats. Toutefois, il verra à s'assurer en tout premier lieu que les consommateurs soient bien protégés et qu'ils puissent bénéficier des avantages du décloisonnement.

Certaines modifications législatives ont été annoncées: principe d'autoréglementation des intermédiaires (conseil des assurances) et certaines avenues sont déjà tracées: notion de réseau et de l'élargissement des champs pratique. Toutefois, sans les remettre en cause, il y a lieu d'en examiner les orientations proposées, et ce, en tenant compte des problématiques soulevées, entre autres:

- le cumul des permis VS la multidisciplinarité;

- la rémunération, la divulgation, le partage des commissions, les commissions de référence;

- la propriété des corporations d'agents, courtiers et cabinets multidisciplinaires;

- la surveillance, le contrôle et l'autoréglementation;

- les conseillers en planification financière.

C'est sur ces orientations que le gouvernement du Québec tracera les avenues susceptibles de servir de base aux modifications législatives appropriées.

3.1 L'élargissement des champs de pratique

L'élargissement des champs de pratique permettra aux intermédiaires d'ajouter à leurs activités principales un certain nombre d'activités accessoires. Il ne s'agit pas de dénaturer leur champ principal d'expertise, mais de leur permettre de compléter la gamme des produits offerts, et ce, en fonction de ses aptitudes, des besoins de leurs clients et des stratégies de marketing des institutions financières avec qui ils transigent.

3.1.1 Les agents d'assurances de personnes

Le décloisonnement des institutions financières déjà amorcé dans le secteur des assurances de personnes a permis la création de holdings financiers et de filiales. De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, depuis 1986, il est maintenant possible pour un agent d'assurances de personnes de vendre également des produits d'assurances de dommages et, de façon complémentaire, des produits d'épargne collective, des plans de bourses universitaires et des obligations d'épargne.

Ce triple permis que peut obtenir l'agent d'assurances répond en grande partie aux attentes de ce secteur d'activités puisque, en obtenant un certificat d'agent d'assurances de personnes à représentations multiples, il peut vendre les produits de tout assureur de personnes. Ce sont les assureurs qui en limitent la portée par des contrats d'exclusivité et non la législation existante.

L'épargne collective est considérée comme une extension ou un complément à l'assurance étant donné qu'un contrat d'assurances, outre la protection de l'assuré, peut revêtir une certaine forme d'épargne.

Considérant que la Loi sur les assurances et la Loi sur les valeurs mobilières comportent certaines limites, il y a lieu d'en examiner les dispositions et de déterminer si une personne ne pourrait pas cumuler plusieurs certificats sans qu'elle soit pour autant limitée à certaines activités complémentaires seulement. Ainsi, un agent pourrait vendre les produits financiers qu'il désire, en fonction des stratégies de marketing qui lui sont propres et/ou de l'institution qui l'emploie.

Toutefois, dans un contexte de décloisonnement, ce qui importe pour le client, c'est d'abord la disponibilité de l'agent ou du courtier et non pas le nombre de certificats qu'il peut détenir, en autant qu'ils soient reliés aux activités que peut exercer les institutions financières.

3.1.2 Les courtiers d'assurances de dommages

Le courtier d'assurances de dommages opère dans un contexte de corporation fermée qui en contrôle l'accès et les activités et qui est responsable de la conduite de ses membres.

DÉCLOISONNEMENT DES INTERMÉDIAIRES ET AVENUES PROPOSÉES

Présentement, la Loi sur les courtiers d'assurances ne permet pas aux courtiers d'offrir divers produits financiers à leur clientèle autres que ceux d'assurances de dommages et de personnes s'ils se prévalent du certificat requis.

Les courtiers d'assurances de dommages pourraient ajouter à leurs activités principales des activités accessoires, soit:

- les activités reliées aux permis existants: ajouts de catégories, notamment dans le secteur des valeurs mobilières, de l'épargne collective (fonds commun de placement) et des bourses universitaires et du courtage immobilier;

- les activités reliées à la vente de produits financiers offerts par les institutions financières et ne requérant pas de permis spéciaux: obligations d'épargne, REER, certificats de dépôts.

En ce qui concerne les REER et les certificats de dépôts, le courtier deviendrait en quelque sorte le mandataire de l'institution financière, dont elle serait responsable au même titre que ses autres employés. De plus, l'institution devrait être inscrite à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec.

Pour ce faire, il y aurait lieu de prévoir que le courtier et/ou l'entité corporative signe une entente d'exclusivité avec une institution financière de son choix et que la divulgation éventuelle de cette entente se ferait auprès des autorités de contrôle mandatées.

Au niveau des réclamations pour les sinistres, la Loi sur les assurances permet aux courtiers ayant des contrats avec les

Lloyd's d'agir à titre de représentants des syndicats concernés, d'accepter les rapports d'experts en sinistres et même d'émettre les chèques de dédommagement. Dans un contexte de décloisonnement, un tel pouvoir (selon certains paramètres) devrait être consenti à tout courtier par l'assureur qu'il représente, si cet assureur désire accorder un tel pouvoir. Tous les assureurs seraient ainsi sur un pied d'égalité et éviterait la mise en place de doubles structures en matière de réclamations.

Présentement, le genre de publicité autorisée pour un courtier ou un cabinet de courtage est très limité et non compatible avec le décloisonnement des institutions financières. Afin de concilier les activités des courtiers avec des normes modernes de mise en marché, il faudrait permettre aux courtiers ou aux cabinets de courtage de publiciser les services qu'ils offrent et les institutions financières avec lesquelles ils transigent.

Finalement, il y aurait lieu d'autoriser les regroupements de courtiers ou corporations de courtiers afin qu'ils puissent offrir des services en commun (administratifs ou autres). Certaines balises pourraient être élaborées afin d'établir les mécanismes éventuels de contrôle. Cette avenue permettrait la création de regroupements de courtiers oeuvrant sous une bannière commune, à travers le Québec.

3.1.3 Les agents d'assurances de dommages

Les remarques relatives au cumul de permis des agents d'assurances de personnes décrites à la section 3.1.1 s'appliquent aussi aux agents d'assurances de dommages. Toutefois, les dispositions législatives actuelles régissant ce secteur engendrent une problématique particulière.

En effet, un agent d'assurances de dommages vend de façon exclusive les produits de la compagnie avec qui il est lié. Si cette dernière fait partie d'un conglomérat, il lui est interdit de vendre les produits d'assurances de dommages d'une autre institution membre de ce même conglomérat. L'avenue à examiner serait de permettre à l'agent exclusif de vendre les produits d'assurances de dommages d'une compagnie d'assurances du même conglomérat, uniquement si cette dernière utilise le même réseau de vente par agent exclusif.

Par contre, certaines compagnies d'assurances de dommages n'ont pas les capacités financières pour développer toutes les gammes de produits pouvant répondre aux exigences de leur clientèle. Les agents d'assurances de ces compagnies aimeraient vendre des produits complémentaires d'un autre assureur, sans nuire ou faire concurrence aux produits qu'ils vendent déjà. Pour ce faire, il y aurait lieu de réviser la Loi sur les assurances afin de permettre aux assureurs qui le désirent de compléter leurs lignes de produits par des produits d'autres assureurs et aux agents exclusifs de les mettre en vente.

3.2 Les moyens permettant l'élargissement des champs de pratique - Cumul des permis VS la multidisciplinarité

Le décloisonnement des institutions financières entraîne inévitablement la nécessité de modifier le cadre d'exercice des intermédiaires financiers. Une des solutions pourrait être le cumul des permis.

3.2.1 L'examen des alternatives

La première avenue possible serait de permettre aux différents intermédiaires de cumuler les permis nécessaires à la vente des

différents produits offerts par les institutions. Bien que le cumul de certains permis soit présentement autorisé pour les agents d'assurances, il pourrait être élargi aux domaines des valeurs mobilières et du courtage immobilier. Par contre, cette option comporte des limites, principalement en ce qui a trait aux normes de qualification plus ou moins exigeantes pour obtenir de tels permis et à la qualité de connaissances des produits qui pourrait être altérée en raison de la diversité des services offerts. Cependant, en imposant des critères d'admission plus réservés qu'actuellement, l'individu se retrouverait dans l'impossibilité pratique d'obtenir un tel cumul dans une période de temps raisonnable. Le cumul de permis pourrait se faire selon certaines modalités.

La deuxième avenue possible consisterait au regroupement des différents intermédiaires dans un cabinet multidisciplinaire. Les intermédiaires exerçant en assurances, en valeurs mobilières et en courtage immobilier pourraient offrir des services adéquats dans leur champ de spécialisation respectif. Cette option permettrait notamment aux intermédiaires ne détenant qu'un seul ou plusieurs permis de s'associer à d'autres intermédiaires possédant les permis complémentaires et d'offrir aux consommateurs un éventail plus large de produits. Ainsi, le public bénéficierait, dans un même cabinet, de services spécialisés.

Le cumul des permis et le regroupement dans ces cabinets multidisciplinaires apparaissent comme les deux moyens les plus susceptibles d'élargir le champ de pratique des intermédiaires, bien que le concept de cabinet multidisciplinaire semble plus avantageux pour les assurés et les intermédiaires.

3.2.2 L'encadrement - cumul des permis

Afin de préserver le niveau de compétence des détenteurs de permis et la qualité des services offerts, le cumul des permis

devrait être élargi aux seuls domaines des assurances, du courtage de valeurs mobilières et du courtage immobilier. En outre, des dispositions régissant les conflits d'intérêts devraient s'appliquer aux détenteurs de ces permis de même que l'obligation de divulguer aux consommateurs les liens de dépendance des institutions appartenant à un même groupe ou à des institutions non liées.

3.2.3 Les équipes et cabinets multidisciplinaires

Dans un contexte de multidisciplinarité, l'exercice de la profession impose qu'un cabinet regroupant des intermédiaires soit responsable au niveau civil des gestes posés par les intermédiaires. Chaque intermédiaire relevant d'un organisme de contrôle devrait être soumis à la surveillance de cet organisme. Les conflits d'intérêts devraient aussi faire l'objet de dispositions réglementaires afin que les consommateurs soient adéquatement protégés. Le regroupement en cabinet multidisciplinaire devrait être réservé aux intermédiaires indépendants exerçant en assurances, dans le domaine des valeurs mobilières, du courtage immobilier et de la planification financière. Le principe d'équipe multidisciplinaire pourrait également permettre le versement de commissions de référence à d'autres intermédiaires du milieu financier selon certains paramètres. Les équipes multidisciplinaires pourraient regrouper, dans une même succursale ou point de vente, les employés appartenant à un même groupe financier et offrant divers produits financiers.

3.3 Les réseaux

3.3.1 La définition de réseaux

Pour réussir à vendre leurs produits et services, les institutions doivent pouvoir rejoindre les clientèles cibles.

DÉCLOISONNEMENT DES INTERMÉDIAIRES ET AVENUES PROPOSÉES

Présentement, la méthode de vente d'assurances est le démarchage des clients potentiels par les agents. Quoique très utile, cette méthode a des limites, surtout dans un contexte de regroupement d'institutions financières dans les grands conglomérats.

Depuis quelques années, on a assisté à la mise en place de groupes importants qui contrôlent des institutions financières ou, dans certains cas, des institutions financières et commerciales. De plus, certaines compagnies d'assurances de personnes se sont dotées de holdings financiers et de filiales leur permettant de se développer, de diversifier leurs activités et d'offrir un service accru à leur clientèle. Compte tenu des changements sociaux et économiques, les institutions financières ont tenté de rejoindre leur clientèle par des moyens plus vastes et plus rapides.

S'appuyant sur le modèle américain, des centres de services financiers ont ainsi été mis en place depuis 1984 par des institutions financières disposant d'un certain nombre de filiales et offrant des services et produits diversifiés.

D'autres institutions financières ont choisi d'acquérir des filiales dans des secteurs complémentaires afin d'être en mesure d'offrir des services et produits répondant aux besoins de leur clientèle.

Dans la majorité des cas, ces institutions ont opté pour la vente de leurs produits par des personnes cumulant plus d'un permis d'agent ou pouvant répondre aux besoins des clients via des contrats de services avec d'autres institutions du groupe. A titre d'exemple, l'achat d'une police d'assurance-vie peut

être fait par une institution appartenant à un groupe. Le même agent peut offrir à son client des valeurs mobilières provenant d'un courtier en valeurs appartenant au même groupe, procurant ainsi un taux de rendement intéressant puisqu'il y a dépôt dans une autre institution du groupe.

D'autre part, il y a les groupes financiers qui possèdent un réseau de succursales ou de points de vente. Ceci permet aux filiales ou institutions faisant partie de ce groupe d'utiliser les points de vente ou les intermédiaires pour distribuer les produits de l'une ou l'autre des institutions affiliées à ce groupe.

Le but du décloisonnement des institutions financières est de permettre aux institutions de vendre non seulement leurs produits, mais aussi ceux d'autres institutions, soit par le biais de filiales ou par contrats de services avec d'autres institutions.

Suite à l'élargissement des pouvoirs des assureurs, le Québec a assisté, au cours des dernières années, à des fusions de compagnies et à la création de nouvelles entités mises en place pour constituer des réseaux de distribution élargis.

Enfin, des unités de distribution de produits financiers diversifiés ont été instaurées à l'intérieur de grands magasins à rayons pour rejoindre une partie de la clientèle qui les fréquente.

3.3.2 L'état de la situation

Le livre blanc sur la Réforme des institutions financières au Québec, déposé à l'automne 1987, préconise le développement et

l'utilisation de réseaux de distribution de services financiers.

Il s'agit là d'un moyen efficace de permettre le développement des institutions financières et de faire bénéficier les usagers de ces institutions d'une plus grande gamme de produits et services à un coût de distribution moindre.

Par le biais de réseaux, les consommateurs pourront obtenir une plus grande variété de services et de produits qui seraient inexistants dans les régions moins bien desservies par les systèmes conventionnels de distribution et leur permettront d'obtenir une réponse à leurs besoins par un service plus personnalisé offert par des personnes compétentes.

Pour les institutions, l'utilisation de succursales pour offrir un plus grand nombre de services et produits permettra d'obtenir une rentabilité accrue pour ces succursales pouvant entraîner une baisse des prix des produits vendus par rapport aux systèmes de distribution conventionnels.

3.3.3 La problématique

Le passage d'un modèle de distribution cloisonné au modèle de distribution par réseaux peut entraîner certains problèmes pour le client, entre autres en ce qui a trait à la divulgation des renseignements personnels du client d'une institution à une autre entité du groupe. En effet, un client peut se retrouver dans une situation difficile lorsqu'il désire obtenir un service ou un produit, notamment lors d'une demande de prêt en vue d'acquérir un bien qui pourrait être consenti à la condition expresse que le bien à acquérir soit protégé par une police

d'assurance émise par une institution faisant partie du réseau ou du groupe.

Dans certains cas, les groupes ou réseaux constitués sont facilement identifiables, de même que les institutions qui les constituent, tandis que dans d'autre cas, les liens qui unissent les institutions entre elles sont plus difficiles à déceler pour les clients.

De plus, les conflits d'intérêts peuvent engendrer des problèmes pour l'agent qui, dans un contexte de réseaux, peut être tenté d'offrir au client le produit qui lui rapportera la plus forte commission ou lui offrir le produit d'une institution associée, et ce, au détriment du client.

D'autre part, avec l'arrivée des guichets automatiques, environ 70% des opérations bancaires conventionnelles des institutions de dépôts (transactions à court terme) seront éliminées d'ici quelques années pour être remplacées par des services conseils en placements et en protection de biens et personnes. Il deviendra important pour ces institutions d'élargir le champ des services qu'ils pourront offrir à leur clientèle.

3.3.4 Les propositions retenues

Le développement des institutions financières québécoises ne peut se faire sans que ces dernières ne prennent pleinement avantage du décloisonnement opéré au Québec, même si les principes et modèles de base du décloisonnement ne sont pas suivis ou appliqués par les autres juridictions canadiennes. La création de réseaux de distribution est un moyen efficace d'atteindre cet

objectif et le gouvernement du Québec entend encourager ce mode de distribution, tout en permettant la mise en place d'autres moyens, tels que la création d'équipes et de cabinets multidisciplinaires et le cumul de permis.

De façon à fournir une protection adéquate aux épargnants qui pourraient subir des pressions leur causant préjudice, il y aurait lieu d'établir des règles précises et de mettre en place des moyens efficaces de contrôle pour empêcher les ventes liées. A titre d'exemple, si, pour obtenir un prêt, un client a été tenu de contracter une police d'assurance, le client pourrait obtenir l'annulation de la police, dans un délai raisonnable, et ce, sans que l'annulation de la police n'entraîne un rappel du prêt consenti. Une telle mesure, incorporée à la Loi sur les assurances, fournirait une protection semblable à celle stipulée dans la Loi sur la protection du consommateur en ce qui a trait aux vendeurs itinérants.

De plus, toute transaction effectuée par le biais d'un réseau ne devrait être conclue que si le client a été dûment informé des liens existants entre l'agent et les diverses composantes du réseau et des avantages pécuniaires dont bénéficiera l'agent lors de la transaction, donc obligation de divulgation.

Par contre, toute divulgation d'informations personnelles et financières d'un client d'une institution faisant partie d'un groupe constitué en réseaux, ne devrait se faire sans qu'au préalable il y ait consentement écrit du client, et ce, après lui avoir indiqué les raisons pour lesquelles un tel transfert d'informations est requis.

En outre, le 20 janvier 1988, un projet de modification du Règlement d'application de la Loi sur les valeurs mobilières

du Québec était publié à la Gazette officielle du Québec dans lequel on définit l'entente de réseau comme suit:

> "Entente de réseau: une entente intervenue entre un courtier ou un conseiller et une institution financière (inscrite ou non) aux termes de laquelle le courtier ou le conseiller:
>
> 1. propose au public une gamme de titres et de biens services, dont certains proviennent de l'institution financière;
>
> 2. coopère avec l'institution financière en vue de proposer au public des titres et des biens ou services, notamment en versant à l'institution financière ou à ses salariés une commission pour lui avoir envoyé un client à qui le courtier vend des titres ou des services, à l'exclusion des opérations sur les titres de l'institution financière si elles sont faites sur la même base que les opérations sur les titres d'autres émetteurs." (réf.: article 230.1).

Il est de plus stipulé, à l'article 236.3 du Projet de règlement, qu'il faudra obtenir l'approbation de la Commission des valeurs mobilières du Québec avant l'établissement d'une entente de réseau. Cette approbation est notamment sujette au dépôt de la déclaration de principe prévue à l'article 234.2 dudit projet. Cette déclaration vise à informer l'épargnant des principes suivis par le courtier ou le conseiller lorsque se présentent certaines situations de conflits d'intérêts.

Enfin, la Commission des valeurs mobilières du Québec permet au courtier d'utiliser le réseau de ses établissements (lorsqu'il s'agit d'une institution financière) ou des établissements d'une société du même groupe. Ces établissements sont utilisés pour remettre des documents publicitaires, aider les épargnants à

remplir un formulaire de demande d'ouverture de compte et, dans le cas de fonds d'investissement qui appartiennent au même groupe, remettre le prospectus. Ces activités sont exercées par l'intermédiaire qui a reçu une formation suffisante.

3.4 La rémunération, la divulgation, le partage de commissions et les commissions de référence

Le mode de rémunération des intermédiaires comporte certaines lacunes. D'une part, il empêche l'évolution de la profession et, d'autre part, il ne protège pas de manière efficace le consommateur qui transige avec les intermédiaires.

3.4.1 L'état de la problématique

Dans le secteur des assurances, le mode de rémunération des intermédiaires repose sur une commission versée par l'assureur et le principal problème soulevé a trait au fait que le consommateur ignore le pourcentage de la commission perçue par l'intermédiaire sur la prime de la police qu'il contracte.

Par conséquent, le consommateur ne peut donc effectuer de comparaison entre les différents services offerts par les intermédiaires et, de ce fait, négocier un rabais de prime lors des transactions entourant la vente d'un produit.

D'un autre côté, puisque la législation actuelle ne permet pas à l'intermédiaire de partager sa commission avec d'autres intervenants financiers, cette interdiction entrave le travail en équipe multidisciplinaire vu qu'elle s'étend également au démarchage.

3.4.2 Les solutions envisagées

Dans un premier temps, il y aurait lieu de rendre obligatoire la divulgation des pourcentages de commissions perçues par les intermédiaires lors de la vente de produits. Cette divulgation devrait également tenir compte des bonis ou coûts reliés au système de distribution.

Dans un deuxième temps, le partage de rémunération avec d'autres intermédiaires devrait être autorisé afin de permettre la formation de cabinets multidisciplinaires. Ce partage de rémunération au sein d'un même cabinet devrait être divulgué à chaque année auprès des autorités compétentes.

De plus, le versement de commissions de référence devrait être également permis et sujet à divulgation, selon les paramètres et modalités établis à la section 3.4.3 ci-dessous.

En ce qui concerne le rabais de primes, il serait opportun d'envisager la possibilité de permettre à l'intermédiaire de réduire les primes, ce qui créerait un environnement concurrentiel dont pourrait bénéficier le consommateur.

3.4.3 Les paramètres et modalités

Le partage de commissions devrait tenir compte de deux aspects. D'une part, certaines distinctions existent entre la rémunération d'un agent exerçant en assurances de personnes et celle d'un agent exerçant en assurances de dommages. D'autre part, il y a lieu de s'assurer qu'un intermédiaire reçoit une rémunération équivalente à sa compétence.

DÉCLOISONNEMENT DES INTERMÉDIAIRES ET AVENUES PROPOSÉES

Puisqu'il y a distinction entre les commissions versées dans les différents secteurs d'assurances, il faut tenir compte du fait que la commission versée à l'agent d'assurances de personnes correspond souvent à la prime versée la première année par l'assuré alors que pour l'agent d'assurances de dommages il s'agit d'une commission presqu'uniforme chaque année. On devrait donc établir le montant de la commission à partager, son effet dans le temps et la nature des contrats intervenus avec un client.

Dans le cas du versement d'une commission de référence, l'intermédiaire directement impliqué devrait percevoir un pourcentage de la commission proportionnel au travail qu'il accomplit lors d'une transaction ne laissant qu'un faible pourcentage à celui qui réfère la transaction. Une telle disposition rassurerait le client sur la qualité du service offert par un intermédiaire compétent qui serait intéressé à continuer et conclure la transaction. En d'autres termes, le pourcentage versé à titre de référence ne devrait pas correspondre à une forme déguisée de partage de commissions et permettre à une personne non détentrice d'un permis d'effectuer le travail. De plus, l'échange de listes de clientèles ne devrait pas être autorisé et faire l'objet d'une commission de référence.

Afin de favoriser la formation de cabinets multidisciplinaires, les législations concernées devraient être modifiées afin de permettre aux intermédiaires d'un même cabinet de partager leurs rémunérations et de verser à d'autres intervenants de ce même cabinet (notaires, actuaires, comptables, avocats) des commissions de référence.

3.5 Les propriétés de corporations d'agents de courtiers et de cabinets multidisciplinaires

3.5.1 L'état de la situation et la problématique

Les courtiers d'assurances de dommages:

Au Québec, il existe quelque 2 400 cabinets de courtiers en assurances de dommages regroupant environ 5 500 courtiers et employant plus de 12 000 techniciens et employés de secrétariat, cléricaux.

Certains de ces cabinets sont spécialisés dans les risques complexes et diversifiés requérant les connaissances et l'expérience de plusieurs spécialistes. Règle générale, ces cabinets opèrent à l'échelle internationale et ne sont pas la propriété des courtiers d'assurances y oeuvrant. Ils sont toujours constitués en compagnies limitées et, même si leur nombre est restreint, accaparent une part importante du volume des primes. Les autres cabinets peuvent aussi être constitués en compagnies limitées (76%), sociétés (3%) ou être la propriété d'un propriétaire unique (21%). Un bon nombre de ces cabinets opèrent dans des locaux annexés à la résidence du courtier propriétaire ou font partie de sa résidence. C'est le cas pour 49% des petits courtiers (volume annuel de moins de 600 000$)(7).

L'article 32 de la Loi sur les courtiers d'assurances exige que la propriété des cabinets de courtage soit détenue à au moins

---

(7) Samson, Alain, op. cit., pp. 114 et 129.

51% par les membres en règle de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec. Or, la plupart des cabinets de courtage de grande taille ne sont pas détenus en majorité par des courtiers québécois membres de l'Association.

D'autres cabinets sont détenus par des holdings financiers appartenant en tout ou en partie à des membres en règle de l'Association.

Certains assureurs se sont associés à des cabinets de courtage dans le but d'avoir la clientèle desservie par ces cabinets, d'accroître leur part du marché et de distribuer les produits d'assurances de personnes d'une filiale d'assurance-vie du même groupe.

En vertu de l'article 330 de la Loi sur les assurances, l'Inspecteur général des institutions financières émet des certificats de corporation de courtiers aux cabinets qui en ont fait la demande.

Les participations financières dans des cabinets de courtage par des compagnies d'assurances, même si elles respectaient les conditions imposées à l'article 30 de la Loi sur les courtiers d'assurances, n'auraient jamais été validées par l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec. Ceci pourrait constituer une infraction à la Loi.

Un nombre très limité de corporations de courtage ne rencontrant pas les exigences de l'article 30 de la Loi sur les courtiers d'assurances ont demandé et obtenu un permis de corporation de courtiers de l'Inspecteur général des institutions financières.

Pour diverses raisons, un nombre très restreint de cabinets de courtage, bien que rencontrant les exigences de la Loi sur les courtiers d'assurances du Québec, ont demandé et obtenu un certificat de l'Inspecteur général des institutions financières.

L'ambiguité de l'article 330 de la Loi sur les assurances et les conditions relatives au droit de propriété énoncées aux articles 30 et 32 de la Loi sur les courtiers d'assurances ont fait que la très grande majorité des cabinets de courtage ne détiennent pas de permis de corporation de courtage et que les activités de ces corporations n'ont pas fait l'objet d'inspections de la part de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec, sauf s'il y a eu plainte déposée contre un courtier.

Pour sa part, l'Inspecteur général des institutions financières a entrepris l'inspection systématique de tous les cabinets de courtage en 1985 afin de s'assurer que les dispositions de la Loi sur les assurances étaient respectées par les corporations de courtiers.

Les assurances de personnes:

La plupart des ventes du secteur des assurances de personnes s'effectuent par le biais d'agences de vente mises sur pied par les compagnies d'assurances.

Contrairement au secteur des assurances de dommages, toutes les corporations d'agents ou de courtiers impliquées dans la vente d'assurances de personnes détiennent un certificat. Ainsi, quelque 1 550 corporations possèdent un permis émis par l'Inspecteur général des institutions financières.

La plupart des cabinets de vente sont à représentations multiples et distribuent donc les produits de plusieurs assureurs.

Certains assureurs ont constitué leurs propres réseaux de distribution à partir d'une corporation d'agents détenue à 100% par l'assureur et dans laquelle sont regroupés tous les agents captifs ayant un contrat d'exclusivité à la compagnie.

Depuis quelques années, nombre de corporations ont été constituées pour regrouper d'autres corporations d'agents. Ces nouvelles corporations dites de gestion échappent à la Loi sur les assurances puisqu'elles ne sont pas des corporations d'agents proprement dites, mais plutôt des corporations de gestion ayant comme principales activités d'obtenir de meilleurs taux de commissions, de confectionner et distribuer des listes d'assurés, etc.

Les permis d'agents d'assurances de personnes sont à représentations multiples, ce qui permet à son titulaire de vendre tous les produits d'assurances de personnes, de rente ou d'épargne collective pour lesquels il est qualifié.

Dans un contexte de décloisonnement, considérant qu'une grande partie des équipes de vente sont des corporations appartenant aux compagnies d'assurances et sont formées d'agences directement mises en place par les assureurs, la transition d'un mode de distribution compartimenté à un système ouvert ne devrait pas occasionner de problèmes majeurs.

Les cabinets multidisciplinaires:

Comme nous l'avons vu précédemment, le décloisonnement des institutions financières ne pourra être complet que si les personnes distribuant les produits de ces institutions possèdent les pouvoirs et les connaissances pour en assurer la distribution.

Un des moyens envisagés pour atteindre cet objectif amène donc la mise en place de cabinets et d'équipes multidisciplinaires regroupant des personnes détentrices de permis, lorsque requis, et dont les connaissances et l'expérience répondent aux besoins financiers des consommateurs québécois et des compagnies industrielles et commerciales.

Ces cabinets ou équipes multidisciplinaires pourront être constitués de représentants autorisés à distribuer des produits financiers qui sont sous la juridiction du ministre responsable des institutions financières au Québec. A ces équipes et cabinets pourraient s'ajouter des actuaires, des avocats, des notaires et des comptables pour compléter la gamme des services et produits offerts, à condition que les lois régissant les corporations auxquelles appartiennent ces personnes le permettent (voir section 3.7 - conseillers en planification financière). Il en sera de même pour les autres secteurs d'activités comme le courtage immobilier.

3.5.2 Les orientations

Toute institution devrait pouvoir acquérir et contrôler, si nécessaire, toute corporation d'agents ou de courtage et toute équipe multidisciplinaire, constituée en corporation, auxquelles elle pourrait avoir recours pour distribuer ses produits ou ceux de ses filiales, ainsi que les autres institutions financières avec lesquelles elle a conclu une entente de services.

Toutefois, cette acquisition ou possession de corporations d'agents, de courtiers ou de cabinets multidisciplinaires de 10% ou plus directement ou indirectement par une institution

financière devrait entraîner une divulgation automatique à l'acheteur d'un service ou d'un produit offert par une telle corporation. Une telle divulgation devrait être suffisante pour que les consommateurs connaissent les liens existants, même si certaines corporations ou holdings sont "intercalés" entre les propriétaires et la corporation.

Toute corporation de courtage ou d'agents ou tout cabinet multidisciplinaire devraient détenir un permis émis par l'Inspecteur général des institutions financières et produire les rapports et informations requis.

Toute corporation ou tout agent devraient également être tenus de verser un cautionnement pour garantir les obligations contractées envers un client.

En outre, les corporations d'agents et de courtiers ainsi que les cabinets multidisciplinaires, incluant les dirigeants desdites corporations, devraient être tenus responsables, au même titre que les agents, pour les dommages causés par suite de fautes professionnelles d'un de ses employés.

3.6 La surveillance, le contrôle et l'autoréglementation

3.6.1 L'encadrement, les intervenants, la compétence, la formation, les sanctions et la déontologie

Le système actuel de contrôle s'appliquant aux intermédiaires touche l'identification des personnes qui exercent une activité reliée au système de distribution des assureurs, la vérification de leurs antécédents, de leur niveau de connaissances, de

leur honnêteté et de leur probité. De plus, l'actuel système fixe un cadre d'exercice à leur profession et à la sanction de leurs écarts de conduite.

Les compagnies d'assurances utilisant des agents à représentation exclusive encadrent leurs agents de directeurs d'agence assistés, règle générale, de responsables de la formation. Ces compagnies disposent de programmes de formation avancés qui permettent à leurs agents de bien connaître les produits qu'elles offrent, les techniques de vente et la fiscalité.

Pour les compagnies d'assurances utilisant le système de courtage, tant en assurances de personnes qu'en assurances de dommages, la formation et l'encadrement des agents ou courtiers sont laissés à l'initiative des responsables des cabinets de courtage qui les emploient.

En ce qui a trait à la déontologie, trois organismes peuvent intervenir: l'Inspecteur général des institutions financières, l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec et l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec. Chacun de ces organismes peut appliquer leur code de déontologie selon son interprétation, sans qu'il y ait uniformité.

L'Inspecteur général des institutions financières a un droit de regard sur la façon dont l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec s'acquitte du mandat qu'il lui a confié et peut mettre fin en tout temps au pouvoir discrétionnaire qu'il lui a conféré.

Quoique la Loi sur les courtiers d'assurances semble accorder à l'Inspecteur général des institutions financières un droit de regard sur les activités de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec, il n'en demeure pas moins que l'Inspecteur n'a pas le pouvoir d'imposer de sanctions ou d'intervenir lorsqu'il constate des situations préoccupantes.

Dans ce contexte, il y a lieu de revoir le rôle des divers intervenants pour garantir la probité et la compétence des intermédiaires et conserver la confiance du public envers ces derniers.

3.6.2 Le nouveau rôle du gouvernement

A plusieurs reprises, le gouvernement du Québec a annoncé son intention de procéder au décloisonnement en misant davantage sur l'autoréglementation des intermédiaires.

Cependant, le gouvernement entend établir un cadre de réglementation cohérent qui garantira une meilleure protection du public contre les abus et activités répréhensibles auxquels des agents ou courtiers pourraient se livrer. Il ne saurait être question, pour le gouvernement, d'abdiquer ses responsabilités à cet égard.

Dans le but d'éviter une réglementation abusive ou la création d'un organisme de contrôle lourd, le nouveau cadre de réglementation fera place, dans une large mesure, à l'autoréglementation. Le rôle du gouvernement en sera un d'approbation des règles régissant les pratiques professionnelles, du niveau minimum des connaissances requises et du genre d'activités auxquelles un intermédiaire peut s'adonner.

De plus, le gouvernement, via l'Inspecteur général des institutions financières, s'assurera que tous les organismes chargés de contrôler et de surveiller les activités des intermédiaires s'acquitteront adéquatement de leurs responsabilités, et ce, afin de préserver la confiance du public envers les institutions financières autorisées à pratiquer au Québec.

Par conséquent, dans ce contexte, il n'appartiendra plus au gouvernement de procéder à l'émission de certificats d'agents, de vérifier le niveau des connaissances, ni de faire respecter les règles régissant la déontologie applicable aux intermédiaires puisque ces activités seront assumées par les organismes de contrôle constitués dans le cadre de l'autoréglementation.

L'autoréglementation des activités exercées par les intermédiaires pourra se faire par la création de conseils sur les assurances constitués de représentants d'assureurs et d'associations auxquelles appartiennent les intermédiaires et une tierce partie choisie par les parties impliquées sera agréée par le gouvernement. Les assureurs et intermédiaires seront donc impliqués dans le contrôle et la surveillance des activités du système de distribution mis en place pour répondre aux besoins des citoyens du Québec.

3.6.3 La création du Conseil des assurances de personnes du Québec

L'autoréglementation du secteur des assurances de personnes sera réalisée par la création d'un conseil des assurances de personnes qui sera responsable des activités exercées par tous les agents d'assurances de personnes. Le gouvernement du Québec en

a déjà approuvé le principe et déposera bientôt les dispositions législatives nécessaires à la création d'un tel conseil dont les principaux avantages seront:

- de confier à un organisme représentant les compagnies et les intermédiaires en assurance-vie, à partir de règles définies, le contrôle et la surveillance des personnes qui assurent la distribution des produits des compagnies d'assurances de personnes;

- d'impliquer les compagnies d'assurances dans l'application du code de déontologie de leurs intermédiaires;

- d'unifier l'application de la déontologie (actuellement sous l'autorité de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec pour ses membres et de l'Inspecteur des institutions financières pour les agents d'assurances non membres de ladite association);

- de maintenir au Québec la responsabilité de formation nécessaire pour l'obtention de titres professionnels et de confier cette responsabilité à l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec qui verra à organiser, dispenser, coordonner ou faire dispenser des cours de formation et de perfectionnement pour des agents d'assurance-vie en vue de se qualifier à l'obtention de reconnaissances professionnelles appropriées.

3.6.4 Les autres conseils

Dans le domaine des assurances de dommages, il n'existe aucune association professionnelle regroupant les agents d'assurances

de dommages alors que le courtage en assurances de dommages est régi par la Loi sur les courtiers d'assurances du Québec (L.R.Q., c. C-74). Afin de mettre sur pied un organisme d'autoréglementation, trois options peuvent être considérées:

- la création d'un conseil des assurances de dommages regroupant les agents et compagnies d'assurances;

- la création d'un conseil des assurances de dommages regroupant les courtiers d'assurances de dommages;

- la création d'un conseil des assurances de dommages regroupant les agents, courtiers et compagnies d'assurances;

Conseil des assurances de dommages: agents d'assurances de dommages:

Présentement, il existe une association regroupant les assureurs de dommages, soit le Bureau d'assurances du Canada, qui possède d'ailleurs une section très active au Québec. Toutefois, aucune association ne regroupe les agents d'assurances de dommages au Québec.

Si l'on prenait en considération la création d'un conseil des assurances de dommages regroupant les agents et compagnies d'assurances de dommages, ce dernier devrait être composé d'agents choisis démocratiquement. Un mécanisme devant choisir ces représentants devrait être mis sur pied ainsi que les paramètres du contrôle de leur déontologie, de leur formation et de l'obtention d'un titre professionnel.

Création d'un conseil des assurances: courtiers d'assurances de dommages:

Le secteur du courtage d'assurances de dommages est présentement réglementé par la Loi sur les courtiers d'assurances du Québec qui a permis la création de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec. Cette association est responsable de la formation de ses membres, de l'application du code de déontologie et de la protection du public.

La création d'un conseil des assurances de dommages dans lequel seraient regroupés uniquement les courtiers d'assurances comporte des inconvénients certains. Ce conseil ferait en sorte que des agents ne seraient pas touchés et pourrait entraîner une certaine confusion chez le consommateur avec l'accroissement de la vente directe par les compagnies d'assurances. De plus, l'ensemble du secteur des assurances de dommages manquerait d'homogénéité dans l'application de la déontologie et de la formation.

Conseil des assurances de dommages: agents et courtiers:

La création d'un conseil des assurances de dommages dans lequel seraient regroupés l'ensemble des intervenants de ce secteur permettrait d'atteindre les mêmes objectifs que ceux identifiés dans le secteur des assurances de personnes en plus d'assurer l'uniformité dans l'élaboration et l'application des règles de formation et de déontologie.

Cette avenue aurait l'avantage d'uniformiser le niveau de compétence, d'accès à la profession, de formation et de normes de

pratique de l'ensemble des intermédiaires de ce secteur et pourrait faciliter l'implantation d'un système de permis par paliers, à titre d'exemple:

- Niveau I régissant les employés de bureau;

- Niveau II permettant la vente;

- Niveau III permettant la propriété de cabinets de courtage.

D'autres niveaux ou variantes pourraient être établis.

3.6.5 La création d'un superconseil des intermédiaires

La création d'un superconseil des intermédiaires viserait à regrouper, sous une même entité, tous les intermédiaires autorisés à pratiquer, qu'il s'agisse d'assurances, de courtage de valeurs mobilières, de courtage immobilier ou d'activités de planification financière. Ce regroupement au sein d'un superconseil se ferait par le biais des conseils sectoriels (assurances de personnes, de dommages, planification financière et valeurs mobilières le cas échéant).

Un tel organisme assurerait le public d'une uniformité ultime dans l'application des règles de contrôle et de surveillance et du traitement des plaintes formulées en regard de la déontologie régissant les activités de l'ensemble des intermédiaires.

Toutefois, la formation de ce superconseil entraînerait la modification de plusieurs lois et il serait possible d'envisager qu'il pourrait être sous la responsabilité de l'Inspecteur général des institutions financières. Cette avenue ne saurait être

envisagée dans un avenir rapproché. Par contre, elle constitue une hypothèse de travail qui mériterait d'être étudiée sérieusement.

3.7 Les conseillers en planification financière

L'examen de l'ensemble du décloisonnement des intermédiaires ne serait pas complet sans tenir compte de la problématique particulière des conseillers en planification financière.

Le gouvernement du Québec, l'Inspecteur général des institutions financières et notamment la Commission des valeurs mobilières du Québec ont reçu plusieurs demandes d'informations et témoignages sur les activités de certaines personnes qui se présentent comme conseillers en planification financière.

De plus, les professionnels oeuvrant dans ce secteur sont sensibles à l'ampleur de cette activité non réglementée au Québec et ont présenté certaines doléances en ce sens.

La problématique de ce secteur particulier et l'avenue qu'entend privilégier le gouvernement du Québec sont élaborées ci-dessous.

3.7.1 L'état de la situation

La croissance rapide de l'activité de planification financière, depuis les deux dernières années, résulte de l'augmentation de l'activité dans le domaine des valeurs mobilières, de la création d'une multitude de nouveaux produits, de l'expansion du secteur immobilier et de la venue de services financiers intégrés comportant un caractère multidisciplinaire.

DÉCLOISONNEMENT DES INTERMÉDIAIRES ET AVENUES PROPOSÉES

L'implantation du Régime d'épargne-actions du Québec et le décloisonnement des institutions financières ne sont pas étrangers à ce phénomène.

Il faut aussi noter que l'étendue et la complexité des formes d'investissement, associées aux constantes modifications apportées aux lois fiscales, contribuent grandement au développement des services de planification financière.

L'activité de conseiller en planification financière est exercée par un très grand nombre d'intermédiaires provenant de tous les secteurs financiers (banques, caisses, sociétés de fidéicommis, sociétés d'assurance-vie, courtiers en valeurs mobilières et autres professionnels).

Le décloisonnement des intermédiaires généralise désormais la pratique de la planification financière. Cette situation est due à l'intégration des fonctions sectorielles qui résulte de la multidisciplinarité, de sorte que la plupart des intervenants proposent à leur clientèle des services de planification financière intégrés à leurs activités traditionnelles.

Au Canada, l'Association canadienne des planificateurs financiers et l'Institut canadien de planification financière regroupent la plupart des conseillers en planification financière.

L'Institut canadien de planification financière dispense des cours en vue de l'obtention du titre de Chartered Financial Planner (C.F.P.).

On estime qu'il existera près de 3 000 conseillers en planification financière au Canada d'ici 1990(8).

L'activité de planification financière a pris naissance aux États-Unis vers le milieu des années 60. A cette époque, certains précurseurs oeuvrant dans l'offre de produits et services financiers tels les agents d'assurances, courtiers et conseillers en valeurs mobilières(9) avaient élargi leur champ d'opération afin de mieux répondre aux besoins de leur clientèle.

Aux États-Unis, il existe deux associations dans ce secteur, soit l'International Association for Financial Planning et l'Institute Certified Financial Planners qui comptent respectivement 22 000 et 18 000 membres.(10)

Profil et activités:

L'Institut canadien de planification financière définit le conseiller en planification financière en ces termes:

> "He is a generalist who can evaluate and recognize the financial needs of his clientele. He will be well versed in saving techniques, investment vehicules, and life protection products. He will not have all the specific information on hand but he will be able to identify the source for the required information. He should not be operating indepently, but complement the

---

(8) Deborah Read, Financial planning comes of age, Financial Post, janvier 1986, p. 1.

(9) Hubert L. Harris Jr., Who is providing PFP Services?, Journal of Accountancy, juillet 1986, p. 64.

(10) Consumer Reports, Financial Planners: What are they really selling, janvier 1986, p. 37.

> services provided by lawyers, accountants, tax specialists and others on the staff of his sponsoring organization."

Selon son niveau de spécialisation, le conseiller en planification financière aborde son travail avec une dimension multidisciplinaire.

Trois catégories d'intermédiaires offrant des services de planification financière ont été identifiées:

- le conseiller en planification financière "indépendant" dont la rémunération ne provient que de ses conseils;

- le conseiller en planification financière qui, en plus de donner des conseils, fait la promotion de produits financiers spécifiques (placements collectifs, assurances, etc.) rémunéré sur une base de commission provenant de la vente de ces produits;

- les membres d'associations professionnelles (avocats, notaires, comptables, etc.) qui, au-delà des activités régies par leur association professionnelle, offrent des services de planification financière.

Aux États-Unis, les conseillers en planification financière ou s'identifiant comme tels, proviennent des secteurs suivants:(11)

- assurances (29%);
- valeurs mobilières (25%);
- monde des affaires (11%);

---

(11) Hubert L. Harris Jr., op cit. note 1, p. 65.

- comptabilité (6%);
- banques (5%);
- droit (3%);
- autres (21%)

Au Canada, on estime que ces données sont sensiblement les mêmes. Par ailleurs, l'analyse des inscriptions aux cours offerts par l'Institut canadien de planification financière démontre que 19% proviennent du secteur des valeurs mobilières et 16% du secteur des assurances lesquels constituent les deux groupes les plus importants(12).

Une analyse des services offerts par les planificateurs financiers révèle que l'exercice de l'activité de planification financière comprend généralement les étapes suivantes:

I- évaluation de l'inventaire financier personnel de l'épargnant;

II- évaluation des objectifs financiers personnels;

III- identification des contraintes financières;

IV- élaboration de scénarios financiers;

V- présentation d'un programme financier personnel;

VI- revue périodique des dossiers des clients.

---

(12) Mémoire soumis par l'Institut canadien de planification financière à la Commission des valeurs mobilières du Québec le 3 mars 1986 et portant sur le projet de modifications de l'Instruction générale n° Q-9, Conseillers en planification financière.

Types de rémunération:

Les types de rémunération des conseillers financiers se divisent en trois catégories:

- **A honoraires seulement**

Certains conseillers financiers recherchant une clientèle à revenus élevés demandent des honoraires exclusivement pour les services qu'ils rendent. Ils limitent entre autres leur rôle à celui de coordonnateur et ils ne font la promotion d'aucun produit de type "actions ou parts de sociétés immobilières". Ils demandent soit des honoraires annuels fondés sur l'actif et les opérations, soit un tarif horaire ou un prix déterminé.

- **A commission**

D'autres conseillers touchent uniquement une commission sur la vente de divers types de placements. Ces personnes, principalement des agents d'assurances et des représentants de courtiers en valeurs mobilières, peuvent être liées contractuellement à une ou plusieurs institutions financières. L'élaboration d'une planification financière, par le biais d'un plan financier, exige des placements, le client peut ainsi disposer de tous les services à un même endroit. De toute façon, une commission devrait de toute façon être versée par le client pour tout achat de produits financiers.

Cette forme de rémunération peut être considérée à la limite plus conflictuelle.

- **À honoraires et commissions**

Plusieurs conseillers demandent des honoraires pour l'élaboration d'un programme financier, puis une commission sur la vente de produits. Dans ce cas, les honoraires sont habituellement inférieurs à ceux que demandent les conseillers dont la rémunération est constituée exclusivement d'honoraires. Cette rémunération mixte est interdite à certains intermédiaires, dont les agents d'assurances et les représentants de courtiers en valeurs mobilières.

3.7.2 Les consultations antérieures

Le 21 novembre 1985, la Commission des valeurs mobilières du Québec rendait public un projet de modification de l'Instruction générale n° Q-9 visant à réglementer l'activité de conseiller en valeurs spécialisé dans la planification financière. Ce projet fut présenté et discuté publiquement lors d'une audience tenue les 24 et 25 avril 1986. Des membres des commissions de valeurs du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta étaient présents lors de ces séances. Cette audience fut enrichie, dans le courant de l'année 1986, de consultations particulières.

La Commission mentionnait dans l'introduction au projet de modification:

> "... la Commission se demande s'il y aurait lieu de proposer au gouvernement de réglementer la profession de conseiller en planification financière ainsi que l'usage du titre de conseiller en planification financière, indépendamment de l'activité en valeurs mobilières".

Durant cette audience, la Commission a noté un désir partagé par la très grande majorité des intervenants de voir l'activité de la planification financière réglementée afin de protéger non seulement les épargnants mais aussi la réputation de l'ensemble de ce secteur financier.

Pour sa part, l'Ontario Securities Commission a produit, en juin 1986, un rapport d'étape qui conclut à la nécessité de protéger les épargnants par une réglementation souple de l'activité de planification financière. Un comité interministériel de travail a été formé en 1986 par le gouvernement ontarien. Ce comité étudiait en 1987 la possibilité d'introduire un cadre de réglementation de l'exercice de cette activité. Les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique font de même.

De son côté, en avril 1987, la Saskatchewan Securities Commission, dans un mémoire remis aux autres commissions de valeurs mobilières au Canada, a reconnu qu'il existe un besoin certain d'établir une procédure de déclaration de conflits d'intérêts pour les conseillers en planification financière et a entrepris de sensibiliser son gouvernement à cet effet.

Aux États-Unis, la Securities and Exchange Commission précisait en 1981 que l'exercice de l'activité de planification financière, de par sa nature même, nécessite une inscription à titre de conseiller en valeurs.

3.7.3 L'état de la problématique

Une des principales conclusions tirées des commentaires qui parviennent régulièrement à la Commission des valeurs mobilières

du Québec est que, dans le domaine de la planification financière, l'épargnant est livré à lui-même. Les services qui lui sont offerts sont d'un niveau de complexité et de qualité très variable car il n'existe actuellement aucun cadre juridique entourant l'exercice de cette activité.

De plus, il fut constaté que les recommandations des conseillers en planification financière sont souvent partiales. C'est un aspect important dont on doit tenir compte lorsque l'on évalue la nécessité d'imposer un cadre réglementaire à l'exercice d'une activité. Notons qu'aucune divulgation sur les conflits d'intérêts n'est présentement exigée de la part de ces intermédiaires.

On peut prétendre que certains conseillers en planification financière, dont la rémunération ne provient que d'un taux horaire ou forfaitaire, offrent à l'épargnant des recommandations objectives dans la mesure où il n'y a pas de remises qui leur sont accordées à la suite des services rendus. Toutefois, un très grand nombre de professionnels, sous le couvert de la planification financière, font la promotion systématique de certains produits financiers. Ils tirent souvent leur rémunération d'un pourcentage du capital investi, ce qui peut présenter des dangers potentiels importants pour l'épargnant qui n'en est pas informé.

Le nombre de personnes offrant des services de planification financière augmente rapidement. Au début de 1987, l'Association canadienne des planificateurs financiers regroupait près de 800 membres (l'Association ne comptait que 300 membres au début de 1985). Pour sa part, l'Association québécoise de la planification fiscale et successorale compte actuellement près de 2 000

membres. Un nombre indéterminé de personnes offrent des services de planification financière sans être membres d'aucune association. Dans les centres urbains de Montréal et de Québec, près de 90 sociétés se présentent comme offrant des services de planification financière.

Au Canada, comme aux États-Unis, plusieurs cas problèmes liés aux services de planification financière ont été dénombrés.

Un exemple récent est celui de la poursuite pour fraude intentée le 24 juin 1987 à l'endroit de madame Diane J. Lisle, une résidente de l'Ontario. Madame Lisle fut arrêtée à la suite d'une enquête de l'Ontario Securities Commission et de la police d'Ottawa. Elle exerçait son activité sous la dénomination de Diane Lisle Financial Planning Agency Inc. et, précédemment, celle de D.J. Lisle Insurance & Financial Planning. Elle est accusée d'avoir fraudé le public de plus de 300 000$. Selon la preuve qui a été a accumulée aux fins de la poursuite, il apparaît que madame Lisle planifiait les finances de ses clients en leur suggérant de lui confier les sommes nécessaires à des placements dans divers types de valeurs mobilières et en utilisant cet argent à des fins personnelles.

Un autre cas est celui de Kelly Peters and Associates qui a fait l'objet, au mois d'avril 1987, d'un jugement de la Cour provinciale de la Colombie-Britannique(13). L'article 383(1)(a) du Code criminel du Canada, applicable en cas de commissions secrètes, fut invoqué et des poursuites furent intentées le 21

---

(13) Regina v William Thomas Kelly, Provincial Court of British Columbia, n° 69916 C.C., 27 janvier 1987, M. le Juge Rogert J. Lemiski, 40 pages (commentaires au moment de la sentence: 29 avril 1987).

juillet 1986 pour des opérations réalisées entre 1980 et 1983. William Kelly, conseiller spécialisé en planification financière, a été trouvé coupable et condamné à deux années d'emprisonnement pour avoir reçu des commissions secrètes de 925 586$ pour la vente de parts d'immeubles à environ 400 de ses clients. C'était la deuxième condamnation de ce conseiller en planification financière.

Un autre exemple, aux États-Unis, est celui de la Société First Meridian Corp. qui en 1986 a fait l'objet, dans l'État de New York, de poursuites civiles. Cette société recommandait à sa clientèle, à la suite d'une planification financière tout à fait objective, l'acquisition d'oeuvres d'art, de pièces de monnaie et de parts d'immeubles en promettant des rendements supérieurs à la moyenne. Il fut démontré que la société recevait des commissions secrètes sur la vente de ces produits. Plus de 1 000 épargnants ont été lésés à la suite d'investissements de 55 millions de dollars U.S.(14).

Contexte légal(15)

Il n'existe actuellement aucune réglementation particulière régissant le titre et la fonction de conseiller en planification financière. De fait, tous et chacun peuvent utiliser comme bon leur semble ce titre et agir comme tel.

---

(14) Securities Regulation Law Report, The Bureau of National Affairs Inc., Washington D.C., vol. 18, n° 48, 5 décembre 1986, p. 1747.

(15) Drolet, Gaétan, Essai sur la nature, le rôle et la réglementation du conseiller en planification financière, 1986.

DÉCLOISONNEMENT DES INTERMÉDIAIRES ET AVENUES PROPOSÉES

En tant que coordonnateur d'un programme financier, le conseiller en planification financière agit régulièrement en multidisciplinarité et dans des secteurs aussi variés que:

- les valeurs mobilières;
- l'assurance;
- les fonds mutuels;
- les régimes de retraite;
- les successions;
- la fiscalité;
- l'immobilier;
- la comptabilité;
- les placements.

Ces champs d'activités sont pour la plupart bien réglementés. Il est assez paradoxal de constater qu'un intermédiaire financier auquel ne s'applique aucune législation précise puisse exercer dans ces secteurs réglementés.

Un encadrement législatif sectoriel affecte toutefois les conseillers en planification financière lorsqu'ils exercent dans les secteurs ci-haut mentionnés. Les lois régissant ces secteurs prévoient par contre une liste d'actes exclusivement dévolus aux professionnels.

Ces dispositions sont les suivantes:

- **Loi du Barreau**

Article 128, Loi sur le Barreau, L.R.Q., c.B-1. Cet article dresse la liste d'actes exclusivement dévolus aux avocats.

- **Loi des comptables agréés**

Article 24, Loi sur les comptables agréés, L.R.Q., c.C-48.

- **Loi sur les assurances**

Article 327, Loi sur les assurances, L.R.Q., c.A-32:

"Nul ne peut utiliser le titre d'agent d'assurance, ni exercer en cette qualité s'il ne justifie de la possession d'un certificat à cet effet délivré par l'Inspecteur général des institutions financières ou s'il n'est membre d'une association ou corporation professionnelle d'agents ou de courtiers agréés par l'Inspecteur général.

(...)

Exerce la profession d'agent d'assurances toute personne qui, notamment, offre, promet ou tente d'agir en cette qualité ou laisse entendre qu'elle y est autorisée par la Loi."

- **Loi sur les valeurs mobilières**

Articles 5(1) et 148, Loi sur les valeurs mobilières, L.R.Q., c.V-1.1:

Article 148:

"Le courtier ou le conseiller en valeurs mobilières ne peut exercer son activité que s'il est inscrit auprès de la Commission."

Ces législations stipulent des sanctions pour la non-observance par quiconque de ces normes.

Ainsi, l'article 19 de la Loi sur les comptables agréés mentionne que:

"Constitue l'exercice de la comptabilité publique le fait pour une personne de s'engager, moyennant rémunération dans l'art ou la science de la comptabilité ou dans la vérification des livres ou comptes et d'offrir des services au public à ses fins..."

L'article 24 de cette même loi vient sanctionner l'application de l'article précité en édictant que:

"Sous réserve des droits et privilèges expressément accordés par la loi à d'autres professionnels, nul ne peut exercer la comptabilité publique, s'il n'est pas un comptable agréé..."

De plus, certaines lois interdisant à des professionnels d'exercer leurs fonctions à temps partiel ou de partager leurs commissions ou honoraires avec des personnes qui ne sont pas membres de leur profession.

Cette situation prévaut notamment pour les agents d'assurances et les représentants de courtier en valeurs mobilières qui sont les deux groupes les plus importants en nombre à exercer en matière de planification financière.

Enfin, des poursuites ont été entreprises contre des individus ayant contrevenu à ces deux principes(16).

---

(16) Procureur général du Québec c. Raby, # 700-27-000247-823, Honorable Jacques Coderre, Juge / Décision # 7074, Commission des valeurs mobilières du Québec, 4 avril 1984.

Problématiques particulières:(17) (18)

Une étude réalisée par la Consumer Federation of America estime que les épargnants américains ont perdu au moins 500 millions de dollars en 1986 et qu'une somme au moins équivalente a été mal investie par suite de l'incompétence des conseillers en planification financière ou de problèmes de conflits d'intérêts. Les abus décelés sont de trois types: la fraude, les conflits d'intérêts et l'incompétence.

Le gouvernement du Québec est d'avis que l'épargnant doit être bien protégé. L'activité de planification financière est trop souvent exercée en situation non divulguée de conflits d'intérêts, par des personnes n'ayant que peu ou pas de préparation professionnelle.

L'exercice de cette activité doit aussi être encadré en raison de l'importance qu'elle a prise aujourd'hui et de l'ampleur des risques qu'elle fait courir à un grand nombre d'épargnants vulnérables à cause de leur manque de connaissances financières.

Nous avons déjà examiné les six étapes de l'activité de planification financière. L'étape V (présentation d'un programme financier personnel) peut apparaître comme une éventuelle source de conflit d'intérêts dans le travail d'un conseiller en planification financière. Quelques-uns prétendent que ces derniers ne peuvent être objectifs puisqu'après avoir analysé un portefeuille financier, d'autres proposent des produits et des

---

(17) Commission des valeurs mobilières du Québec.

(18) Drolet, Gaétan, Essai sur la nature, le rôle et la réglementation du conseiller en planification financière, 1986.

services identifiés à certaines institutions financières, soit parce qu'ils en sont représentants ou avec qui ils ont des liens.

A titre d'exemple, on peut citer le cas du conseiller en planification financière qui a une formation d'assureur-vie et qui propose les produits offerts par sa compagnie ou, s'il est un courtier, ceux d'une compagnie où sa commission sera la plus lucrative. On peut également penser à un représentant de courtier en valeurs mobilières qui, en mettant en application une planification financière, suggère à un client de faire affaires avec un assureur-vie particulier qui, lui, s'est engagé en contrepartie à lui référer des clients.

Que ce soit directement ou indirectement (par l'entremise de d'autres intermédiaires financiers), la suggestion de produits et de services par un conseiller en planification financière a pour effet, dans bien des cas, de le placer dans une situation potentielle de conflit d'intérêts inconnue du client.

A cause notamment des types d'activités particuliers à la planification financière, il semble que cette notion de conflit d'intérêts soit inévitable. Plutôt que de vouloir éliminer toutes les situations où le conseiller en planification financière est en conflit d'intérêts, soit lorsqu'il agit en contrepartie d'une rémunération à commissions ou mixte (commissions et honoraires), certains aménagements législatifs pourront être examinés. Ils contribueront à démontrer une transparence du conseiller en planification financière.

La formation et la compétence sont aussi des sujets de préoccupation. La pratique de l'activité de planification financière

est complexe et demande une formation de base dans un ou plusieurs des secteurs concernés ainsi qu'une formation adaptée au contexte de la planification financière. La question de multidisciplinarité touche aussi le conseiller en planification financière.

Les lois encadrant les activités des professionnels contiennent pour la plupart des barrières structurelles interdisant l'exercice en multidisciplinarité. En ce qui concerne les conseillers en planification financière, les interdictions de cumul d'activités et de partage d'honoraires contenues à la Loi sur les assurances et à la Loi sur les valeurs mobilières en sont les meilleurs exemples. Malgré ces interdictions, plusieurs conseillers en planification financière passent outre à ces règles puisqu'elles sont en opposition avec leur structure de travail et qu'il est actuellement impossible de contrôler ces intermédiaires.

Par ailleurs, le conseiller en planification financière doit être soumis à un code de déontologie et ses actes dérogatoires doivent être évalués et sanctionnés. Une réglementation appropriée prévoyant un tel code et les diverses modalités d'exercice de cette activité est donc nécessaire.

Le cadre réglementaire devrait de plus imposer des normes relatives à l'intégrité et à la compétence des planificateurs financiers afin d'assurer une certaine qualité aux services offerts aux consommateurs tout en préservant la crédibilité de ce nouveau secteur de services financiers.

3.7.4 Les propositions d'avenues de réglementation

Paramètres à considérer:

Dû à la nature des problématiques qui sont particulières à ce secteur, toute solution doit être examinée à la lumière d'un certain nombre de considérations.

- **Protéger le public investisseur**

Les normes devant régir ce secteur devront viser en premier lieu la protection du public investisseur. Ce dernier est en droit de s'attendre à être conseillé par une personne compétente et dont les sources potentielles de conflit d'intérêts lui sont divulguées. De plus, il devrait être soumis à un code de déontologie permettant ainsi au consommateur de pouvoir exercer un recours.

- **Un cadre réglementaire souple**

La solution retenue devrait permettre d'adapter un cadre de réglementation souple de façon à ne pas alourdir les législations actuelles. Ce cadre léger de réglementation devrait permettre toute la latitude nécessaire afin qu'il puisse suivre avantageusement l'évolution de ce secteur.

- **L'exercice en multidisciplinarité**

L'essence même de l'exercice de l'activité de planification financière réside dans son intégration au sein d'une équipe multidisciplinaire. Bien que des individus de diverses

formations puissent avoir la polyvalence nécessaire pour offrir des services de planification financière intégrés, il nous apparaît pertinent d'anticiper que des spécialistes réunis au sein d'une équipe multidisciplinaire seront en mesure d'élaborer de meilleurs programmes financiers pour les individus et les sociétés.

- **Des acquis à préserver**

De nombreuses catégories de professionnels oeuvrent déjà dans le secteur de la planification financière. Ces corporations et associations professionnelles possèdent une expertise certaine dans l'application de leur cadre de contrôle et de leur formation. De plus, ces professionnels semblent se reconnaître dans leurs corporations et associations. Celles-ci comprennent donc aisément leurs diverses situations et les problèmes qu'ils doivent affronter.

- **Une implication des milieux concernés**

La tendance actuelle est l'autoréglementation. Les corps professionnels et les associations doivent devenir responsables de l'application de leur code de déontologie. C'est l'orientation que le gouvernement du Québec entend privilégier. Toutefois, le gouvernement a l'intention de continuer à surveiller l'application de toute délégation qui pourrait être faite.

Il pourra effectuer, lorsque requis, des vérifications périodiques et des enquêtes.

Les milieux concernés doivent se concerter afin d'établir des paramètres, des normes et des critères de formation communs à l'ensemble des disciplines oeuvrant dans le secteur de la planification financière.

L'avenue proposée:

La personne qui se présenterait à titre de conseiller en planification financière ou sous toute appellation de même nature et ayant ces mêmes activités serait réglementée par la corporation ou l'association professionnelle à laquelle il appartient. De fait, l'application de la déontologie et des actes dérogatoires se ferait par le biais de sa corporation, association ou organisme de contrôle auquel l'individu est assujetti. A titre d'exemple: agents d'assurances, courtiers en valeurs mobilières, courtiers d'assurances générales, comptables, avocats, notaires.

L'utilisation du titre serait exclusivement réservée aux membres des corporations, associations et organismes de contrôle qui adhéreraient à un conseil de la planification financière. Il serait donc interdit à quiconque d'utiliser un titre ou se présenter comme tel si:

1° il n'appartient pas à un groupe de professionnels déjà réglementé;

2° le groupe auquel il appartient n'a pas signé l'acte d'adhésion au conseil de la planification financière.

Les groupes de professionnels intéressés à ce que leurs membres puissent se présenter à titre de conseiller en planification

financière, établiront sur une base commune au sein d'un conseil de la planification financière les normes de déontologie, de pratiques et d'éducation ainsi que les normes minimales d'accès et de perfectionnement professionnel et autres si nécessaire.

Chaque groupe adhérant au même protocole d'entente verra à modifier en conséquence son code de déontologie et ses normes de pratique. Ces modifications seront identiques pour chacun des groupes adhérents.

La formation spécialisée serait sous la responsabilité du conseil qui verrait soit à la coordonner avec les adhérents, soit à la déléguer selon certains paramètres à un organisme ou institut québécois dûment mandaté à cette fin. Celui-ci pourrait superviser et coordonner les programmes d'éducation et de formation, en collaboration avec le réseau des universités existant au Québec.

Il y a donc nécessité de penser que les organismes intéressés devront incessamment mettre sur pied un forum commun qui débouchera sur la création d'un tel conseil. Les dispositions législatives habilitant à la création d'un tel conseil et à ses diverses modalités, notamment l'usage du titre, d'un code de déontologie commun, de la formation, etc., seront prévues dans un chapitre spécial d'une future loi générale sur les intermédiaires. Cette future loi serait sous la responsabilité de l'Inspecteur général des institutions financières. Il est important de noter que les corporations professionnelles, associations et organismes touchés (dont la Commission des valeurs mobilières du Québec) continueront d'assumer leur pleine juridiction.

Ce chapitre de cette éventuelle loi générale sur les intermédiaires confirmerait législativement les protocoles d'entente des groupes professionnels visés, l'utilisation du titre et autres modalités.

Les corporations professionnelles ou associations non assujetties à la juridiction de l'Inspecteur général des institutions financières ou de la Commission des valeurs mobilières du Québec devront prendre les mesures appropriées afin de faire modifier les dispositions législatives qui leur sont propres si elles désirent que leurs membres puissent utiliser le titre de conseiller en planification financière (ou tout autre titre semblable) et faire partie d'équipes multidisciplinaires.

Les modalités particulières:

Le futur conseil de la planification financière devrait préciser entre autres les éléments suivants:

i) définition de la planification financière;

ii) établissement d'une procédure d'enregistrement;

iii) identification des cas d'exemption et procédures à suivre pour être exempté;

iv) établissement d'exigences minimales de formation et d'expérience nécessaires pour la catégorie d'enregistrement requise;

v) exigence d'une assurance responsabilité suffisante;

vi) réglementation du titre "planificateur financier" ou tout autre titre semblable;

vii) établissement de règles de divulgation de conflits d'intérêts;

viii) élaboration d'une grille minimale d'analyse financière;

ix) définition du mandat du planificateur financier et des obligations de celui-ci envers le consommateur, notamment au niveau de la confidentialité des informations fournies;

x) modalités de formation et de perfectionnement professionnel.

Il est possible de faire en sorte que des obligations de divulgation comme moyen de contrôle des conseillers en planification soient imposées. Cette formule qui est en soi la plus souple permettrait au public de mieux saisir la portée du geste contractuel qu'il pose en faisant affaires avec un conseiller en planification financière.

A cet effet, on pourrait obliger tout conseiller en planification financière à conclure une entente écrite avec son client où les éléments suivants par exemple devraient être divulgués:

i) l'agence, le bureau ou l'institution financière qu'il représente;

ii) ses qualifications et formation;

iii) l'identité du fournisseur des produits qu'il recommande si elle est différente de celle de l'agence, du bureau ou de l'institution qu'il représente;

iv) l'intérêt direct ou indirect qu'il possède dans le fournisseur des produits qu'il recommande;

v) le fait que lui-même ou quelque associé touche une commission de la vente du produit;

vi) le mode de rémunération;

vii) l'association professionnelle dont il est membre.

Enfin, l'interdiction du partage des commissions devra être revue pour permettre l'exercice en multidisciplinarité.

En conclusion, l'expérience actuelle de la planification financière a montré qu'un encadrement s'impose à cette activité afin que le consommateur ne soit lésé par des individus qui n'ont comme seule compétence que le titre qu'ils se sont appropriés.

Que ce soit par la transparence des gestes posés par le conseiller en planification financière ou par la délégation de pouvoirs à des associations professionnelles, il nous apparaît qu'un encadrement souple est de mise.

A ce chapitre, l'intérêt public ne serait pas nécessairement garanti ou protégé par l'interdiction de tout acte où le conseiller en planification financière est en conflit d'intérêts, du partage des honoraires ou du mode de rémunération, mais bien

par un contrôle approprié de ces éléments qui peuvent être obtenus entre autres par des règles de divulgation.

L'industrie de la planification financière est jeune et l'implantation des mesures ci-haut décrites constituent une première étape.

En terminant, il est impératif de considérer que l'encadrement qui sera mis en place a pour but de s'assurer que l'intérêt du client passe avant l'intérêt du conseiller en planification financière.

CONCLUSION

CONCLUSION

Comme il a été possible de le constater à la lecture de ce document, le gouvernement du Québec, après consultation avec les intéressés, a la ferme intention de procéder au décloisonnement des intermédiaires de marché, d'une part, pour leur permettre de s'adapter aux nouvelles opportunités et, d'autre part, faire bénéficier les consommateurs des avantages du décloisonnement.

Le temps est donc venu de passer à l'action et, à cet effet, les prochaines étapes concrétiseront législativement les modifications au cadre de contrôle des intermédiaires.

Il est à espérer que le présent document, articulé dans le but spécifique d'obtenir de tous les intervenants concernés les commentaires ou solutions appropriés, saura être un outil de travail et permettra d'alimenter la réflexion, tout en tenant compte des multiples aspects de la problématique associés à cette réforme.

Étant donné que le Ministre responsable des institutions financières compte élaborer et voir les principes de cette réforme du cadre de contrôle des intermédiaires adoptés dans les meilleurs délais, la collaboration de toutes les parties intéressées est précieuse puisqu'elle permettra de connaître, de façon exhaustive, les attentes de tous les milieux, assurant ainsi l'élaboration d'une politique dynamique et adaptée au contexte québécois.

Gouvernement du Québec
Ministre délégué aux Finances
et à la Privatisation